

مركز البحوث والدراسات

الابتكار في القطاع العام

الربط بين القدرة والقيادة

تحرير

فيكتور بيكيرز

وجوريان إديلينبوس وبرام ستيجن

ترجمة

د. بندر بن قاسم الهجن

راجع الترجمة

د. صلاح بن معاذ المعيوف



بسم الله الرحمن الرحيم



الابتكار
في القطاع العام
الربط بين القدرة والقيادة

تحرير

فيكتور بيكيرز

وجوريان إديلينبوس وبرام ستيجن

ترجمة

د. بندر بن قاسم الهجن

راجع الترجمة

د. صلاح بن معاذ المعيوف

1441هـ - 2019م

بطاقة الفهرسة

ⓒ معهد الإدارة العامة، 1440هـ.

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر.

بيكيرز، فيكتور

الابتكار في القطاع العام: الربط بين القدرة والقيادة.فيكتور بيكيرز؛ جوريان إديلينبوس؛ برام ستيجن؛ بندر بن قاسم الهجن؛ صلاح بن معاذ المعيوف. الرياض، 1440هـ

344 ص؛ 17سم × 24سم.

ردمك: 978-603-8276-10-5

1- الإبداع الإداري 2- القيادة الإدارية أ. إديلينبوس، جوريان (مؤلف مشارك) ب. ستيجن، برام (مؤلف مشارك) ج. الهجن، بندر قاسم (مترجم) د. المعيوف، صلاح بن معاذ (مراجع) ه. العنوان

ديوي 658,4063 1440 /11635

رقم الإيداع: 11635/ 1440

ردمـــــك: 978-603-8276-10-5

هذه ترجمة لكتاب:

Innovation in the Public Sector
Linking Capacity and Leadership

Edited by
Victor Bekkers,
Jurian Edelenbos and Bram Steijn

Second revised edition

المحتويات

قائمة الأشكال والجداول

2004. المصدر CFA 4، CIS 2006 (أ)

المشاركون:

دامون ألكسندر (Damon Alexander): زميل باحث في كلية العلوم الاجتماعية والسياسية، جامعة ملبورن، أستراليا.

فيكتور بيكرز (Bekkers Victor): أستاذ السياسة العامة في قسم الإدارة العامة بجامعة إراسموس في روتردام ومنسق مشروع الاتحاد الأوروبي السابع في إطار بحوث الابتكار الاجتماعي في القطاع العام، هولندا.

مارك كونسيدين (Mark Considine): أستاذ وعميد كلية الآداب والعلوم، والمدير السابق لمركز السياسة العامة في جامعة ملبورن، أستراليا.

جوريان إديلينبوس (Jurian Edelenbos): أستاذ حوكمة المياه في قسم الإدارة العامة بجامعة إراسموس في روتردام، هولندا.

لارس فوجلسانج (Lars Fuglsang): أستاذ في كلية جامعة ليلهامر في النرويج، وأستاذ مشارك في العلوم الاجتماعية في قسم الاتصالات والأعمال وتقنية المعلومات بجامعة روسكيلدا، الدنمارك.

إرنست تين هيفلهوف (Ernst Ten Heuvelhof): أستاذ الإدارة العامة في جامعة دلفت للتقنية وجامعة إراسموس في روتردام، هولندا.

تارمو كالفيت (Tarmo Kalvet): زميل باحث في حوكمة التقنية في قسم الإدارة العامة بجامعة تالين للتقنية، إستونيا.

راينر كاتيل (Rainer Kattel): أستاذ في سياسة الابتكار وحوكمة التقنية بجامعة تالين للتقنية، إستونيا.

جوب كوبنيان (Joop Koppenjan): أستاذ الإدارة العامة في كلية العلوم الاجتماعية بجامعة إراسموس في روتردام، هولندا.

مارتن لايتجين (Martijn Leijten): أستاذ مساعد في التنظيم والإدارة في كلية التقنية والسياسة والإدارة بجامعة دلفت للتقنية، هولندا.

فيكو ليمبير (Veiko Lember): زميل باحث في قسم الإدارة العامة بجامعة تالين للتقنية، إستونيا.

جيني م. لويس (Jenny M. Lewis): أستاذ السياسة العامة والبحوث الأسترالي وزميل المجلس المستقبلي في جامعة ملبورن، أستراليا.

باولين ميرس (Pauline Meurs): أستاذ حوكمة الرعاية الصحية في معهد السياسة والإدارة الصحية بجامعة إراسموس في روتردام، هولندا.

خوزيه نيدرهاند (Nederhand José): باحث مساعد في قسم الإدارة العامة بكلية العلوم الاجتماعية بجامعة إراسموس في روتردام، هولندا.

ميركو نورديجراف (Noordegraaf Mirko): أستاذ الإدارة العامة في كلية أوترخت للحوكمة بجامعة أوتريخت، هولندا.

جون ستورم بيدرسن (John Storm Pedersen): أستاذ في الإدارة والتنظيم في قسم البيئة واقتصاديات الأعمال بجامعة جنوب الدنمارك، الدنمارك.

كريستوفر بوليت (Christopher Pollitt): أستاذ باحث في الإدارة العامة في معهد الحوكمة العامة بالجامعة الكاثوليكية في لوفين، بلجيكا.

تينا راندما-ليف (Tiina Randma-Liiv): أستاذ الإدارة والسياسة العامة في جامعة تالين للتقنية، إستونيا.

فيليب ديرينك (Filip De Rynck): أستاذ الإدارة العامة في كلية إدارة الأعمال والإدارة العامة بكلية غنت الجامعية، بلجيكا.

برام ستيجن (Bram Steijn): أستاذ إدارة الموارد البشرية في القطاع العام في قسم الإدارة العامة بجامعة إراسموس في روتردام، هولندا.

فيلما فانديرشير (Wilma van der Scheer): باحث في معهد السياسة والإدارة الصحية بجامعة إراسموس في روتردام، هولندا.

لارس تومرس (Lars Tummers): أستاذ مساعد بجامعة إراسموس في روتردام وباحث زائر في جامعة كاليفورنيا، بيركلي. وكذلك منسق مشروع الاتحاد الأوروبي السابع في إطار بحوث الابتكار الاجتماعي في القطاع العام.

فيجناند فينيمان (Wijnand Veeneman): أستاذ مشارك في إدارة المنظمات بجامعة دلفت للتقنية، هولندا.

يوريس فويتس (Joris Voets): أستاذ في قسم الإدارة والابتكار والريادة بجامعة غنت، بلجيكا.

ويليام فوربيرج (William Voorberg): باحث دكتوراه في قسم الإدارة العامة بجامعة إراسموس في روتردام، هولندا.

هايكو فانديرفورت (Haiko van der Voort): أستاذ مشارك في قسم السياسة والتنظيم والقانون في كلية التقينة والسياسة والإدارة بجامعة دلفت للتقنية، هولندا.

الجزء الأول

مقدمة

الفصل الأول

الربط بين الابتكار والقطاع العام: السياقات، المفاهيم والتحديات

فيكتور بيكرز، جوريان إديلينبوس، وبرام ستيجن
(**Victor Bekkers**, **Jurian Edelenbos and Bram Steijn**)

التحدي للابتكار في القطاع العام:

في اجتماع المجلس الأوروبي في لشبونة في مارس 2000م تمَّ تحديد إستراتيجية لشبونة المعروفة أيضاً باسم «جدول أعمال لشبونة»، وهذه الإستراتيجية عبارة عن خطة عمل لتنمية الاتحاد الأوروبي تهدف إلى جعل الاتحاد الأوروبي «أكثر اقتصادات العالم المعرفية ديناميكيةً وتنافسيةً وقدرةً على تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة تخلق عدداً أكبر من الوظائف ذات جودة أفضل، وزيادة الترابط الاجتماعي، واحترام البيئة بحلول عام 2010م» (الاتحاد الأوروبي European Union، 2000). هذه الإستراتيجية مبنية على فرضية بأن الابتكار هو المحرك الرئيسي للتغيير الاقتصادي. الاعتقاد السائد هو أن المزيد من الابتكار مطلوب عند انخفاض الإنتاجية وبطء النمو الاقتصادي في الاتحاد الأوروبي، ولا سيما عند إجراء مقارنات بين الأداء الاقتصادي في الاتحاد الأوروبي ودول أخرى مثل الصين والهند. والفكرة هي أن الابتكار شرطٌ ضروري لإنشاء اقتصاد منافس يكون له تأثير إيجابي على التجديد البيئي والاجتماعي. ومع ذلك فإن الابتكار في حد ذاته يفترض وجود بيئة مؤسساتية تمكِّن الشركات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية من التعلُّم والتطوير وتبادُل معرفة متقدمة وتكون متاحةً للجميع. إن أساس النجاح هو الاقتصاد المعرفي، حيث يؤدي الابتكار إلى اقتصاد يسمح بتطوير علوم ومنتجات وخدمات جديدة، وفي الوقت نفسه فإن ظهور هذا الاقتصاد المعرفي مطلبٌ أساسي لإيجاد اقتصاد ابتكاري.

إنَّ التحدي في الابتكار في الإدارة العامة له جانبان: أولاً، الحكومات تلعب دوراً مهماً في خلق الظروف التي تمكِّن الاقتصاد القائم على المعرفة والابتكار من الازدهار.

ومن أجل تحقيق جدول أعمال لشبونة، تمت صياغة وتنفيذ برامج السياسات لتحقيق هذا الغرض. ومن الأمثلة على ذلك: إزالة جميع أنواع الأعباء الإدارية لتشجيع الباحثين والعلماء الشباب والموهوبين من خارج أوروبا للإقبال على مؤسسات المعرفة والبحوث والتطوير الأوروبية كأماكن جاذبة للتوظيف، وكذلك دعم مشاريع بحوث وتطوير معينة في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتحرير الأسواق (التي تسيطر عليها الدولة)، مثل: الاتصالات، وخدمات المياه والطاقة، وكذلك أنظمة النقل العام. ومن خلال زيادة المنافسة في هذه الأسواق ودخول منافسين جُدد، يتوقع صنَّاع السياسات ظهور منتجات وخدمات جديدة. وعلى وجه الخصوص، كانت سياسات الابتكار في الاتحاد الأوروبي المتعلقة باستكمال السوق الداخلي ترتكز على الفوائد الناتجة عن تحرير السوق والخصخصة.

ثانياً، لا تنجح الاقتصادات المبتكِرة إلا إذا كان القطاع العام قادراً على تطوير ذاته لكي يصبح مبتكراً وقادراً على التعامل مع عدد من التحديات الاجتماعية المهمة، مثل: جودة نظام التعليم، ومكافحة الجريمة، وتجديد المدن والمناطق التي تنقصها المقومات الاجتماعية والاقتصادية، وتطوير اقتصاد مستدام وبنية تحتية للنقل تخلو من الازدحام. وفي مواجهة هذه التحديات تضطر الحكومات إلى التفكير في إستراتيجية الحوكمة التي تتبعها. ما التدخلات اللازمة للتعامل مع هذه التحديات؟ ما أدوات السياسات التي يمكن توظيفها بشكل فعال؟ ما الجهات التي ينبغي أن تتعاون معها المؤسسات الحكومية؟ مع العلم أن الموارد اللازمة للتعامل مع هذه القضايا (مثل، المعلومات والمعرفة والجدارات والمال) نادرة ومحدودة. في مواجهة هذه التحديات تضطر الحكومات إلى مراجعة تنظيم وإدارة البنية الداخلية الخاصة بها. وعلى سبيل المثال: قد يكون من المفيد النظر في بنية الحكومة المبعثرة ومتعددة الطبقات، والثقافة البيروقراطية في العديد من المنظمات الحكومية، وجودة الموارد البشرية؛ ولذلك فإن وجود قطاع اقتصادي أوروبي تنافسي يتطلب أيضاً وجود قطاع عام مبتكِر للترابط بين القطاعين.

ومن الواضح أن العديد من المؤسسات الحكومية الغربية في حالة صراع لتحديد دورها ومكانتها في المجتمع. وهذه العملية متصلة بعدم اليقين بشأن كيفية استجابة المنظمات الحكومية للتحديات المجتمعية التي غالباً ما يكون لها طابع "مستعصٍ"، مثل: مكافحة الجريمة، والازدحام المروري، وإدارة المياه، وتلوث الهواء، والتدهور الاقتصادي والاجتماعي، وعزل بعض الفئات المجتمعية. إن أساليب تعامل الحكومات مع هذه المشاكل لا تؤثر على فاعليتها فحسب ولكن على مصداقية الحكومات ذاتها. وهكذا يبدو أن الحكومات والمؤسسات الحكومية تواجه أزمةً كبيرةً في

السلطة، ولهذه الأزمة علاقة بشرعية موقف الحكومات في المجتمع المعاصر، وكذلك عملية اكتساب الشرعية (بيتهام Beetham، 1991؛ موريس Morris، 1998).

وتعتمد هذه العملية على تحديد الهوية من خلال التفاعلات الفعلية بين الحكومات والمواطنين والشركات والمجموعات المجتمعية والمنظمات المجتمعية. هذه التفاعلات متعددة الأشكال، فهي تشمل تقديم الخدمات العامة، ووضع سياسة محددة، وتقييم الضرائب والانتخابات، وإعادة بناء الأحياء (أدريانسينس Adriaansens، 1985). إن التحوُّل الذي يشهده المجتمع نتيجة لعدد من التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتقنية (على سبيل المثال: التركيز على المصالح الفردية، العولمة، زيادة الاعتماد بين الأطراف، وتغلغل تقنية الشبكات، انظر كاستلز Castells، 1996)، وكذلك سياسات الحكومات نفسها (مثل التحرر الاقتصادي)- لم يؤثر إلى حد كبير على دور ومكانة الحكومات في المجتمع فحسب، ولكن أيضاً على المواطنين (أو مجموعات المواطنين) والشركات والمنظمات المجتمعية في نظرتهم لأدوار ومواقف ووظائف الحكومة المتعددة في المجتمع المعاصر، والتي قد تكون متناقضة ومبهمة في الكثير من الأحيان. تواجه الحكومات في الوقت نفسه توقعات متزايدة من المواطنين ومجموعات المواطنين والشركات لتلبية مطالبهم ورغباتهم ومصالحهم. وقد أصبحت هناك صعوبة متزايدة لدى المواطنين في تحديد طبيعة وهوية حكوماتهم، وأدى ذلك إلى عدد من الشكوك والتساؤلات، مثل: ما المنطق وراء التدخلات الحكومية؟ لماذا يستوجب النظر إلى هذه التدخلات على أنها ذات أهمية؟ ما دور السياسة في التعامل مع التحديات الاجتماعية المختلفة، مثل: تحقيق نمو اقتصادي كافٍ، أو أحياءٍ آمنة، أو بيئة مستدامة (ستون Stone، 2003)؟ كيف نتعامل مع الأفراد الذين يحدِّدون دورهم بأنفسهم لتنظيم العمل الجماعي؟ وعليه يمكن القول إن العلاقة بين الحكومات ومجتمعاتها تتصف بنوع من الانعزال بين الطرفين. ولا شك أن ذلك يقيد من فاعلية وشرعية الحكومات، الأمر الذي يفرض على المنظمات الحكومية الشروع في «رحلة الابتكار» (قارن مع فانديفين وآخرين van de Ven. et aI، 1999).

الهدف من هذا الفصل:

يتناول هذا الفصل عدداً من الخلفيات والمفاهيم والقضايا ذات العلاقة بطبيعة «رحلات الابتكار» التي شرعت فيها بعض المؤسسات العامة. وإن الحاجة إلى الابتكار (كما سوف نُبين لاحقاً) لا تعكس الرغبة في إنشاء حكومة أكثر كفاءةً وفاعليةً فقط، إذ إن ذلك هو الرأي السائد إلى حد كبير في أدبيات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة، التي غالباً ما تركز على تحديث عمليات الخدمات العامة (أوسبورن وبراون Osborne and Brown، 2005؛ بيكرز وآخرون Bekkers et al.، 2007؛ فيندروم وكوخ Windrum and Koch، 2008).

إننا نرى أن إيجاد قطاع عام مبتكِر مطلبٌ أساسي لبناء قطاع عام يتصف بالشرعية وقادرٍ على مواجهة عدد من التحديات المجتمعية «المستعصية» بطرق مناسبة وجديرة بالثقة (تحديات تتطلب تطوير وتنفيذ أساليب مبتكرة قادرة على الجمع والتوفيق بين قيم مختلفة ومتناقضة في الكثير من الأحيان، ولا تعد الكفاءة والفاعلية إلا جزءاً منها) (مارتش وأولسن March and Olsen، 1989؛ Korteland وبيكرز Korteland and Bekkers، 2008)، ولذلك أيضاً تبعات فيما يتعلق بتقييم الابتكارات في القطاع العام. وعلاوة على ذلك، سوف نبين أنه من أجل تهيئة قطاع عام مبتكِر، فإن أحد التحديات التي يجب أن تتعامل معها المؤسسات الحكومية هي الاستثمار في الربط بين قدراتها. إن تطوير الربط بين القدرات هذه يمكن اعتباره شرطاً أساسياً للابتكار في القطاع العام، ويمكن ربط الحاجة للابتكار بالحاجة لاستعادة الروابط المفقودة بين الحكومات ومجتمعاتها. إذاً، ما الآليات ذات الصلة التي تلعب دوراً مهماً في إنشاء روابط جديدة؟ هل طبيعة القطاع العام ذاته (على سبيل المثال: غياب المنافسة، والطبيعة البيروقراطية) تُشكِّل عائقاً أمام إنشاء هذه الروابط؟ هل لدى القطاع العام حوافز خاصة به (بخلاف تلك الموجودة في القطاع الخاص) تُنشِّط حركةَ الابتكار؟ وبالإضافة إلى ذلك، إذا جُعِلَ الابتكارُ في القطاع العام شرطاً ضرورياً لإيجاد تفاعلات ذات أهمية بين الحكومة والمجتمع (من حيث الروابط المفقودة والقدرة على الربط)، ما القضايا ذات العلاقة التي يمكن أن تشرح العمليات والنماذج الناجحة للابتكار في القطاع العام؟ الأجزاء التالية تتصدى لهذه القضايا.

الروابط المفقودة والقدرة على الربط:

يمكن تعريف الابتكار في القطاع العام بأنه البحث عن الأفكار والمفاهيم والتقنيات والأساليب وطرق التنفيذ والأشكال والنُّظم والإجراءات الجديدة، لإيجاد تفاعلات مثمرة بين الحكومة والمجتمع من أجل التعامل مع عدد من التحديات الاجتماعية. وعند النظر في إمكانيات القطاع العام على الابتكار، من المثير للاهتمام تشخيص أنواع التطويرات التي أسهمت في تصور البعض بأن هذه التفاعلات أصبحت عديمةَ المعنى وأسهمت في تفكيك الروابط بين الحكومة والمجتمع. وحيث إن المؤلفين أنفسهم شهدوا على عدة محاولات لإعادة الروابط بين الحكومة والمجتمع، والتي تدل على استعداد الحكومات للابتكار؛ فإنه من المفيد إلقاء نظرة فاحصة على عدد من برامج التحديث والابتكار في هذا السياق.

الروابط المفقودة: انفصال الحكومة:

العديد من التطوُّرات على مدى العقود القليلة الماضية (بعضها مجهولة وبعضها نشأت بشكل مقصود أو غير مقصود نتيجة قرارات سياسية) كان لها دور في اتساع الفجوة المتزايدة بين الحكومة والمجتمع. وقد أثار اتساع هذه الفجوة تساؤلات حول فاعلية وشرعية واستجابة الحكومات بأسلوب يشير إلى أن هناك روابط مفقودة بينها وبين المجتمع. وفيما يلي سوف نذكر بعضَ هذه التطورات، على سبيل المثال لا الحصر.

التفكك المجتمعي والتنظيمي:

لقد أسهمت عملية التخصص الاجتماعي والتنظيمي، والتمايز والتفكك في نشأة «المجتمع المتناثر» (فريسن Frissen، 1999)، ونتج عن ذلك قطاعٌ عام متناثر. وقد أدَّى هذا التطور إلى نهجٍ جزئي، ضيق التعريف، وذاتي المرجعية، وأحادي البُعد والمنطق في التعامل مع المشاكل الاجتماعية المعقدة واحتياجات المواطنين. وهذا النهج الضيق يفشل في تقدير المشاكل والاحتياجات التي تتسمُّ بنواحٍ وعوامل مختلفة ومترابطة، وكذلك أهمية اختلاف المنطق الذي يحكمها (لوهمان Luhmann، 1984؛ ماينتز Mayntz، 1987؛ فيلكي Willke، 1991). ولذلك يمكن فهم حالة الاغتراب بين الحكومات والمجتمعات وفقاً لهابرماس Habermas (1987) ومانهايم Mannheim (1980) من خلال الوظيفة المجتمعية الرشيدة المتزايدة للمجتمع، حيث تشغل أنظمة الإدارة العامة حيزاً كبيراً من الحياة اليومية للمواطنين.

الأزمة المزعومة للتمثيل الديمقراطي:

وعلاوة على ذلك، هناك أزمة مزعومة للتمثيل الديمقراطي ومؤسساته (مثلاً، باربر Barber، 1984). تقوم هذه المؤسسات بدور ترسيخ وإلزام المجتمع بأسره بالقيم السياسية (قارن مع إيستون Easton، 1965). ويمكن وصف هذه الأزمة بأنها حالة أخرى للروابط المفقودة. بعض العلماء (مثل، باربر Barber، 1984) يقول: إنَّ هناك انقساماً بين المواطنين والسياسة، حيث إن المسؤولين المنتَخَبين لا يمثلون إرادة الشعب، وإنهم منحازون للنخبوية.

وعلى مستوى أعمق، يمكن فهم أزمة التمثيل الديمقراطي على أنها نتيجة لعدد من التطورات الأخرى، مثل: عملية النزعة الفردية، وانهيار «الأيديولوجيات العظيمة» في القرن التاسع عشر، والتحرر والتمكين المتنامي للمواطنين (خاصة كمستهلكين للخدمات العامة وكمواطنين متفاعلين لديهم توقعات متزايدة)، وظهور الحركات ذات القضية الواحدة. أدت هذه

التطورات إلى تعرية شرعية الادعاءات والحجج التي قدمتها الحكومات والسياسيون نيابةً عن المواطن. ولقد انتقلت مصالح المواطن ذاته واحتياجاته ومعتقداته الفردية إلى مركز النظام السياسي والإداري، وحتى الآن لم يكن رد فعل الحكومات مناسباً في هذا الصدد (بيكرز وآخرون .Bekkers et al، 2006).

العولمة:

من التطورات الأخرى ذات العلاقة التي تسهم في انفصال الحكومات عن مواطنيها هي عولمة الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فقد تحوَّل المجتمع الصناعي إلى مجتمع شبكات، حيث برز نظام اقتصادي وسياسي جديد مبني على تقنية المعلومات والاتصالات الحديثة المنتشرة في حياتنا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في هذا النظام. وقد أصبح دور الدولة أو الحكومة مضطرباً إلى حد كبير (كاستلز Castells، 1996). لقد كانت عمليات التحوُّل هذه موجودة من قبلُ ولكن مع ازدياد سرعتها وأثرها أصبح لها أبعاد جديدة، فقد أُجبرت الحكومات على الخضوع لتغييرات كبيرة، مثل: إنشاء الدول التنافسية للرعاية الاجتماعية، واقتصاد معرفي مدعوم وقوي قائم على الخدمات، وإدارة جميع النتائج المترتبة على تدفقات الهجرة.

الأوربة (التوجه الأوروبي):

وبسبب التطورات التي تمَّت مناقشتها سابقاً، فقد أسهم التوحد الأوروبي (جزئياً) والتوسُّع في أوربة صناعة السياسات وتنفيذها في التحوُّل من الدولة القومية إلى المؤسسات الأوروبية من أجل تنسيق القضايا الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك ما يخصُّ قضايا الأمن والسلامة التي تواجه الدول الأوروبية بشكل فعَّال لم يعد من الممكن حلها على المستوى الوطني. وإلى جانب هذا التحوُّل تجاه المؤسسات الأوروبية فقد كان هناك تحوُّلٌ تجاه منظمات أخرى عالمية وعابرة للحدود. وقد أسهم هذا التغيير في «تهميش» الدور التقليدي للدولة، والذي كان مبنياً على حدود وسلطات قانونية جغرافية واضحة؛ وهو ما أدى إلى الاغتراب الذي سبقت الإشارة إليه (فانكيرسبيرجن وفانفاردن van Kersbergen and van Waarden، 2004).

وفي الوقت نفسه، يبدو أن مستوى الديمقراطية لعدد من هذه المؤسسات العالمية متدنٍ إلى حد كبير. إن الانخفاض النسبي في نسبة المشاركة في الانتخابات الأوروبية عام 2009 يمكن أن يُنظر إليه باعتباره مؤشراً لتدني مستوى الثقة بالمؤسسات السياسية الأوروبية لدى الكثير من الناس في أوروبا في الوقت الراهن.

ثورة الإدارة العامة القائمة على السوق:

التطور الأخير الذي ربما يكون قد أسهم في الانفصال بين الحكومة والمجتمع هو انتقال الوظائف التقليدية للدولة والقطاع العام في تقديم السلع والخدمات (شبه) العامة إلى القطاع الخاص، والتوجه بشكل أقوى نحو السوق، (مثل: تحرير قطاع الرعاية الصحية وسوق الطاقة). إن الافتراض وراء هذا التطوُّر هو أنه ينبغي على المواطنين أن يتصرفوا كمستهلكين عقلانيين. ومع ذلك هناك بعضٌ من الشك حول ضرورة هذا التحوُّل في الإطار المرجعي، وأدوار المواطنين والدولة. وعلى سبيل المثال، هل يريد المواطنون بالفعل التصرف بوصفهم مستهلكين عقلانيين؟ ما مدى شفافية الأسواق المتحررة؟

لقد ظهرت مخاوف عامة وسياسية نتيجة لهذا التحوُّل فيما يتعلق بوسائل حماية المصالح العامة في هذه القطاعات المتحررة الجديدة (WRR, 2001). وعلاوة على ذلك، فإنَّ تطبيق الإطار المرجعي للقطاع الخاص على القطاع العام شجَّع على استخدام أساليب الإدارة القائمة على السوق، وكذلك مفاهيم وأدوات جديدة في الحوكمة والتنظيم، مثل: إدارة الأداء، والاستعانة بالقطاع الخاص لتقديم بعض الخدمات، والخصخصة، وتشكيل الوكالات، وإدارة الجودة والحكومة الإلكترونية (بوليت وبوكارت Pollitt and Bouckaert، 2000).

ربط القدرات: إعادة ربط الحكومة مع المجتمع:

هناك سعي دائم في الممارسة الحالية للإدارة العامة لاستعادة هذه «الروابط المفقودة» وإقامة صلات وتفاعلات جديدة وهادفة بين الحكومة والمجتمع، ويؤثر ذلك أيضاً على محتوى العديد من برامج وعمليات الابتكار في القطاع العام (مثل: بيكرز وآخرين .Bekkers et al، 2007). وسيشير هذا السعي إلى أهمية قدرة الربط في الإدارة العامة؛ ولذلك فإن أحد التحديات الرئيسية للإدارة العامة هو تطوير قدرات الربط الخاصة بها أو قدرات المجتمع والجماعات المجتمعية نفسها. ويمكن أيضاً تفسير شعبية عدد من الأفكار والمفاهيم والأدوات المؤقتة في الإدارة العامة كتعبير عن الرغبة في إنشاء روابط جديدة وضبط الروابط الحالية، أو إعادة تأسيس روابط قديمة بين المجتمع والحكومة. وعلى سبيل المثال: الدعوة للتكامل في رسم السياسات وتقديم الخدمات، ووضع الرؤى المستقبلية والقيادة الفاعلة، والنقاش حول المعايير والقيم، وظهور التوجيه الشبكي ولكن أيضاً العودة إلى المركزية، والنقاش حول الحكومة الإلكترونية والمواطنة، وأهمية المساءلة والتركيز على

الحكومة الإلكترونية؛ كل هذه الأمور يمكن اعتبارها وسائل لربط الحكومة مع المجتمع أو لخلق تفاعلات ذات أهمية بين الطرفين.

خلال العقدين الماضيين وُضِعت ثلاثة برامج إصلاحية كبرى تبنتها العديد من الحكومات من أجل التصدي لعدد من التحديات الداخلية والخارجية.

الإدارة العامة التنفيذية الجديدة:

أدَّت المناقشة الدائمة عن العيوب الجوهرية في وظائف الإدارة العامة إلى حركة مضادة ذات طموحات إصلاحية. وفي أواخر الثمانينيات نشأت «الإدارة التنفيذية العامة الجديدة» (New Public Management (NPM كتسمية ذات شعبية واسعة أُطلقت على مجموعة متنوعة من الإصلاحات في القطاع العام (هود Hood، 1995). وقد حدَّد بوليت Pollitt (2003، ص 27-28) ثمانية عناصر رئيسة «للإدارة التنفيذية العامة الجديدة»:

- التحوُّل في القيم والأولويات من التحويلية والمساواة والأمن والمرونة إلى تحقيق الكفاءة والفردية، وتحديد دور المواطن بأنه «كائن اقتصادي».

- التحوُّل في نظم الإدارة من التركيز على المدخلات والعمليات إلى النتائج والمخرجات.

- التحوُّل نحو القياس والتقدير الكمي، من خلال وضع مؤشرات الأداء والنُّظم المرجعية.

- تفضيل الهياكل التنظيمية الأكثر تخصصاً و«المسطحة».

- استبدال العلاقات الهرمية الرسمية بين المنظمات أو داخلها بالعلاقات التعاقدية أو شبه التعاقدية.

- انتشار أوسع للأسواق أو آليات السوق لإيصال الخدمات العامة.

- التأكيد على جودة الخدمة ورغبات المستهلك.

- توسيع وتسهيل الحدود بين القطاع العام وقطاع السوق وما يُسمَّى بالقطاع الثالث أو غير الهادف للربح.

ونتيجة لتبني الإدارة التنفيذية العامة الجديدة من قِبل السياسيين وصُنَّاع القرار والباحثين في الإدارة العامة على مدى السنوات العشر الماضية، أصبح ما يُسمَّى بالقطاع العام مشابهاً لقطاع الأعمال التجارية بعد إدخال المنافسة، وقياس المخرجات وأساليب إدارة الشركات (لوتون Lawton، 2005، ص 231). وقد أثَّر ذلك أيضاً على أجندة الابتكار في الإدارة العامة، واستخدام تقنية الاتصال والمعلومات لتحقيق هذه الأهداف التحديثية. لقد أصبح الابتكار في القطاع العام من وجهة نظر الإدارة العامة التنفيذية الجديدة محاكاةً لقطاع الأعمال (لوتون، 2005).

الحوكمة:

ومن التغييرات المفاهيمية المهمة في الإدارة العامة التحوُّل من «الحكومة إلى الحوكمة» (كيكرت وآخرون، 1997؛ رودس Rhodes، 1997؛ فانكيرسبيرجن وفانفاردن van Kersbergen and van Waarden، 2004؛ فريدريكسون Frederickson، 2005). إن الحوكمة مفهوم ذو شعبية، فهو بمثابة حاوية للكثير من البرامج الإصلاحية، ويمكن القول إن جميع تطبيقات مفهوم الحوكمة تجمعها ثلاثة عناصر مشتركة (فانكيرسبيرجن وفانفاردن van Kersbergen and van Waarden، 2004): أولاً، مفهوم الحوكمة يشير إلى أنظمة متعددة المراكز وليس أنظمة أحادية المراكز. يفترض نهج الحوكمة أن أفعال طائفة واسعة في الجهات العامة والخاصة وشبه الحكومية تؤثر على المشكلات الاجتماعية، مثل الجريمة المنظمة والأحياء الفقيرة في المدن الكبيرة، ويتطلب التدخل الناجح لحل هذه المشكلات إجراءات منسقة بين جميع هؤلاء للتغلُّب على تحديات العمل الجماعي المتوقعة. يفترض ذلك أن يكون لدى الأفراد القدرة والرغبة في تحديد الترابط والاعتماد المتبادل بينهم (رودس Rhodes، 1997؛ كوبنجان وكليجن Koppenjan and Klijn، 2004). ثانياً، تلعب الشبكات سواء داخل المنظمة أو خارجها دورا مهماً. تنظِّم هذه الشبكات العلاقات بين الأفراد المستقلين والمترابطين نسبياً. وفي هذه الشبكات يكون التسلسل الهرمي أو القيادة الأحادية أقل أهمية أو حتى غائبة. وقد يكون للحكومة الرسمية دورٌ ولكن هذا ليس بالضرورة، وإذا كان لها دور فهي مجرد جهة لاعب من بين الكثير من الأطراف، وإن كانت من الأطراف المهمة. ثالثاً، التركيز على العمليات الحكومية بدلًا من الهياكل الحكومة. تتعلق هذه العمليات بالتفاوض والتركيز والتعاون بدلًا من العمليات التقليدية، مثل: الإجبار، والأوامر، والسيطرة (فانكيرسبيرجن وفانفاردن van Kersbergen and van Waarden، 2004، ص 152).

إنَّ أجندة الابتكار القائمة على مفهوم الحوكمة تحاول أن تُحدِّد المتطلبات التي يتمُّ بموجبها التعاون بين مختلف القطاعات العامة وشبه العامة والخاصة بشكل ناجح، وكذلك تطوير جميع أنواع

الترتيبات والعلاقات الشبكية المطلوبة للكشف عن شتى أنواع «المشكلات المستعصية» في وضع السياسات.

الحكومة الإلكترونية:

منذ ظهور وتغلغل تقنية المعلومات والاتصالات مع بداية التسعينيات على نطاق واسع في حياتنا اليومية، والحكومات تُرحِّب بالإمكانات الابتكارية لشبكة الإنترنت على وجه الخصوص لإعادة ترتيب علاقاتها مع مجتمعاتها. وقد وُصف هذا النوع من البرامج الابتكارية بـ «الحكومة الإلكترونية». وتعرِّف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD,2003) الحكومة الإلكترونية واستخدام تقنية المعلومات والاتصالات وخاصة الإنترنت، باعتبارها أداةً لتحقيق حكومة أكثر فاعلية. والفكرة الرئيسية هي أن تقنية المعلومات والاتصالات سوف ينتج عنها حكومة أفضل، وأكثر انفتاحاً، وسهلة الاتصال، وأكثر استجابة وتعاوناً وتوجهاً نحو تحقيق الطلبات من الحكومات السابقة في عصر ما قبل الإنترنت. تتيح تقنية المعلومات والاتصالات إمكانية التغلب على جميع أنواع العوائق التي تواجه العملاء. فإذا ما تم استخدامها بشكل صحيح، تصبح الحكومة متكاملةً وتعمل ككيان واحد.

وتعريف الحكومة الإلكترونية هنا هو استخدام تقنية المعلومات والاتصالات الحديثة، خصوصاً تقنية الإنترنت والشبكات من قِبل المنظمات العامة لدعم أو إعادة تعريف العلاقات (المعلومات والاتصال والمعاملات) القائمة أو المستقبلية مع «أصحاب المصالح» خارجياً وداخلياً؛ بهدف خلق قيمة مضافة (مون Moon، 2002؛ بيكرز وهومبورغ Bekkers and Homburg، 2005). ويشمل أصحاب المصلحة المواطنين والشركات والمنظمات المجتمعية والمنظمات الحكومية الأخرى وموظفي الخدمة المدنية. وبالإمكان تحقيق القيمة المضافة من خلال الأهداف التالية: زيادة إمكانية الوصول إلى الحكومة، وتسهيل جودة تقديم الخدمة، وتحفيز الكفاءة الداخلية، ودعم المساءلة العامة والسياسية، وزيادة المشاركة السياسية للمواطنين، وتحسين التعاون والعلاقات بين المنظمات.

إعادة اختراع الدولة:

وفي الوقت نفسه، فإن حركات الإصلاح الرئيسية الثلاث وبرامج الابتكار ذات الصلة لم تكن جميع نتائجها إيجابية، إذ ينبغي أخذ بعض الآثار الجانبية السلبية لهذه الحركات بعين الاعتبار؛ لأنه يمكن أن يُنظر إليها على أنها تُسهم في «الروابط المفقودة» المذكورة آنفاً. وعلى سبيل المثال: على الرغم من أن الإدارة العامة التنفيذية الجديدة أدَّت إلى تحديثات كبيرة في الإدارة العامة المعاصرة (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، 2005)، فقد أشار بعض الباحثين إلى حقيقة أن القيم الاقتصادية والوسائل، مثل الكفاءة والفاعلية، أصبحت أكثر أهميةً مقارنةً بالقيم السياسية، مثل الحرية والمساواة والأمن. وفي هذا السياق، فقد أشار بعض الباحثين إلى ظهور «الدولة الإدارية» (كلارك ونيومان Clark and Newman، 1997)، حيث تسهم الآثار المترتبة على النهج الإداري في المشاكل الاجتماعية، وعملية الاغتراب المزعومة يتم خلالها إقصاء القيم والمشكلات التي لا علاقة لها بالكفاءة والفاعلية (رينجلينج Ringeling، 1993). وبالإضافة إلى ذلك، فإن النقلة النوعية من «الحكومة إلى الحوكمة» تثير أسئلةً جديدة. ومن أجل خلق تفاعلات جديدة وهادفة بين أفراد الحكومة وغيرهم، لا بد من ظهور هياكل سلطة وترتيبات جديدة تتجاوز الصلاحيات النظامية التقليدية للدولة، على سبيل المثال التعاون الدولي وفوق الوطني. وفيما يخصُّ شؤون الدولة الداخلية، بالإمكان تطوير ترتيبات تعاونية جديدة تتجاوز الصلاحيات النظامية التقليدية للمؤسسات العامة داخل الدول (على سبيل المثال: الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وهياكل التعاون الإقليمي بين البلديات) في الكثير من الأحيان من أجل تحسين فعالية الجهود الجماعية، مثل الرغبة في تحسين السلامة العامة أو التنمية المستدامة للمناطق المدنية والريفية. وفي الوقت نفسه وفي إطار ترتيبات الحوكمة الناشئة هذه، يتم اتخاذ قرارات جماعية ملزمة وممارسة السلطة. النتيجة هي أن ترتيبات الحوكمة يمكن أن يُنظر إليها على أنها نظام سياسي، ولكن ما شرعية هذا النظام السياسي الجديد الذي يتجاوز النظام السياسي التقليدي الذي تمثله مؤسسات الدولة الكلاسيكية (بيكرز وآخرون .Bekkers et aI، 2007)؟

الأزمة المالية في عامي 2008 و2009، التي انهار فيها النظام المصرفي المعولم واضطرت الحكومات إلى التدخل على نطاق واسع، أظهرت القيمة المضافة للحكومات لضمان الاستقرار المالي والاقتصادي والاجتماعي. وفي الوقت نفسه، أجبرت الأزمة الحكومات على فرض إجراءات تقشفية مثيرة للإعجاب على المجتمع وعلى نفسها، من أجل تمويل النفقات الهائلة التي تهدف إلى تخفيف هذه الأزمة المالية؛ وبالتالي يمكن القول: إن السياسة والمجتمع يقومان «بإعادة دور الدولة مرة أخرى» (قارن مع إيفانز وآخرين .Evans et aI، 1985). وهذا يعني أنه في نهاية العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، سوف يظهر جدول أعمال جديد لبرنامج الابتكار في القطاع العام، وسوف يتبنى بشكل أكبر الأهداف التي تمت صياغتها في جدول أعمال لشبونة (انظر الفقرة الأولى من هذا الفصل).

وحتى الآن تمت مناقشة عدد من التطورات والأفكار الإصلاحية التي توضح طبيعة أجندات ابتكار القطاع العام في الماضي والحاضر. ومع ذلك، فإن مفهوم الابتكار، والابتكار في القطاع العام على وجه الخصوص، بات أمراً مفروغاً منه؛ لذا من الضرورة بمكان مناقشة طبيعة الابتكار في هذا المجال.

مفهوم الابتكار في القطاع العام:

يناقش هذا القسم مفهوم الابتكار من خلال النظر في طبيعته ومناقشة عدد من الأمثلة الابتكارية.

الابتكار بوصفه تغييراً وتعلُّماً:

يمكن تعريف الابتكار باعتباره شرطاً ضرورياً لتحديث الحكومة من أجل مواجهة التحديات الاجتماعية الجديدة. أحد مؤسسي نظرية الابتكار الحديثة جوزيف شومبيتر(Schumpeter, 1942)، وقد عرَّف الابتكار بأنه عملية تدمير إبداعي يتم فيها إيجاد «تركيبات جديدة من الموارد الموجودة»، في رأيه لا يمكن فصل الابتكار عن الريادة، فهما وجهان لعملة واحدة، ويُعرِّف الريادة بالإرادة والقدرة على إيجاد نماذج جديدة منافسة للنماذج المعمول بها. وفي الغالب يتمُّ تعريف الابتكار ذاته بأنه «فكرة أو ممارسة أو شيء يُنظر إليه على أنه جديد من قِبل الفرد أو الوحدة التي تتبنى هذه الفكرة» (روجرز Rogers، 2003؛ فاجربيرج وآخرون .Fagerberg et al، 2005).

ويتطلب الابتكار التغيير والرغبة في التعلُّم، ولكن ليس بالضرورة أن يكون كلُّ تغيير ابتكاراً، فضلاً عن أن عملية التعلُّم لا تؤدي دائماً إلى أفكار وممارسات جديدة (روجرز Rogers، 2003؛ أوسبورن وبراون Osbron and Brown، 2005؛ فينزفيك Veenswijk، 2006). ويعدُّ العامل المهم في هذا الصدد هو مدى الجرأة على الابتكار؛ ما «حداثة» التغيير الذي طرأ؟ وما هي طبيعة عملية التعلُّم التي أدَّت إلى الرغبة في التغيير؟ ويمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من الابتكار: (أ) الابتكارات التدريجية التي يمكن تعريفها بأنها تغييرات طفيفة في الخدمات والعمليات القائمة، (ب) الابتكارات الجذرية التي تؤدي إلى الطرق القائمة لتنظيم أو تقديم الخدمات وكذلك إنتاج منتجات وخدمات جديدة، (ج) الابتكارات النظامية أو التحويلية التي تُعرّف بأنها تحوُّلات كبرى تحدث - على سبيل المثال- بسبب إدخال تقنيات جديدة (مثل: محرك البخار، أو شبكة الإنترنت) (مولجان وألبيري Mulgan وAlbery، 2003). ووفقاً لمكدانيل (McDaniel,

2002)، من المهم أيضاً أن نميِّز بين الابتكارات التدريجية والشاملة. فالابتكارات التدريجية تحدث ضمن المنظمة بشكل تدريجي؛ وهو ما يسمح للمنظمة بالتكيُّف مع تغييرات طفيفة في بيئاتها الداخلية والخارجية. أما الابتكارات الشاملة فليست جزءاً من عمليات التكيف والتغيير الطبيعية، حيث تخلق اضطرابات كبرى ضمن القطاع الصناعي أو السياسي، وتمثِّل تقدُّماً كبيراً ومفاجئاً في المعرفة، وتُحدث تغييراتٍ كبرى. ومن المتطلبات الأساسية أن تُحدث الابتكارات تغييراً واضحاً، إذ إن الأطراف المعنية تنظر إلى الابتكارات على أنها الإقلاع عن ممارسات الماضي (أوسبورن وبراون Osborn and Brown، 2005).

ومع ذلك، فإن الحاجة إلى ترك الماضي والاستعداد للتغيير يفترض وجود عملية تعلُّم داخل الحكومات. ما طبيعة عملية التعلم هذه؟ وهل تُركِّز هذه العملية على صقل إنتاج ونتائج برامج سياسات محددة بالإضافة إلى الأدوات والموارد التي تُستخدم للحصول على نتائج سياسات معينة؟ أو هل تركز عملية التعلُّم (الضمني أو الصريح) هذه على الافتراضات (المفاهيمية) التي تكمن وراء إدارة وتنظيم برامج سياسات محددة (أرجيريس وشون Argyris and Schön، 1975؛ هول Hall، 1993)؟ كيف يتم تنظيم التغذية الراجعة بحيث يتم استخدام المعرفة والمعلومات والخبرات لتحسين البرامج القائمة أو لتطوير برامج جديدة، مع أخذ تغيرات الظروف الاجتماعية والسياسية في الاعتبار (باومغارتنر وجونزBaumgartner and Jones، 2002)؟ في الحالة الأولى، تشبه طبيعة عملية التعلم والتغيير التي تحدث فكرة الابتكارات التدريجية والتطورية. في الحالة الثانية، يمكن تعريف نتائج عملية التعلُّم والتغيير بأنها ابتكارات جذرية، تحويلية أو ثورية. وبالتالي فمن من الضروري دراسة ليس فقط طبيعة هذه العمليات ولكن أيضاً الظروف التي تسمح بحدوثها. والسؤال ذو الصلة هو ما إذا كان السياق المؤسسي في القطاع العام تحديداً سياقاً مبتكِراً يدعم التجديد والتحديث؟

تصنيف الابتكارات:

هناك محاولات عديدة في الأدبيات لتصنيف الابتكارات، حيث تختلف هذه التصنيفات في بعض الجوانب وتتشابه في جوانب أخرى (شومبيتر Schumpeter، 1942، مكدانيل McDaniel، 2002؛ مولجان والبوري Mulgan and Albury، 2003؛ فاجربيرج وآخرون Fagerberg et al.، 2005؛ مور وهارتلي Moore and Hartley، 2008؛ ويندروم Windrum، 2008). واستناداً إلى هذه التصنيفات المختلفة ووضعها في سياق القطاع العام، نقترح التصنيفات التالية للابتكار في القطاع العام:

- ابتكارات المنتج أو الخدمة: تركز على إيجاد خدمات أو منتجات عامة جديدة، ومن أمثلة ذلك في هولندا الرخصة البيئية المتكاملة. هذه الرخصة عبارة عن تجميع للتصاريح البيئية المختلفة التي تتعامل مع الالتزامات القانونية المختلفة، يجب أن تؤخذ في الاعتبار إذا كانت الشركة تريد بناء موقع جديد (متجر، مصنع، أو مزرعة) أو أن المواطن يريد تغيير المنزل، فيتم دمج جميع هذه التصاريح تحت مظلة تصريح واحد.

- الابتكارات التقنية: تظهر من خلال اختراع واستخدام التقنيات الجديدة، مثل استخدام أجهزة الرسائل النصية والبث الخلوي لتحذير المواطنين في حالات الطوارئ.

- ابتكارات العمليات: تركز على تحسين نوعية وكفاءة العمليات التجارية الداخلية والخارجية، مثل إعادة تصميم عمليات تقديم الخدمات (مثل، التقييم الرقمي للضرائب).

- الابتكارات التنظيمية والإدارية: تركز على خَلْق أشكال تنظيمية جديدة، إدخال طرق وأساليب إدارية جديدة وأساليب عمل جديدة. وأحد الأمثلة على ذلك هو إنشاء أنظمة إدارة الأداء لرصد نتائج البرامج السياسية أو البرامج التي تهدف إلى زيادة قدرة موظفي القطاع العام على الانتقال بين الجهات. مثال آخر للابتكار التنظيمي هو محلات الخدمة الموحدة التي توفِّر على المواطنين والشركات مجهود مراجعة العديد من الدوائر الحكومية عند التقديم على إعانة اجتماعية أو تصريح أو غير ذلك من أشكال المساندة الحكومية.

- الابتكارات المفاهيمية: تحدث هذه الابتكارات فيما يتعلق بإدخال مفاهيم أو أطُر مرجعية أو حتى نماذج جديدة تساعد على إعادة صياغة طبيعة مشكلات محددة، وكذلك الحلول المحتملة لها. وعلى سبيل المثال، من الأفكار المبتكرة في إدارة المياه العدول عن الرغبة في السيطرة على تدفق المياه من خلال السدود أو تعميق الأنهار والقنوات، والعمل على إنشاء الخزانات التي تساعد على تخزين مياه وفيرة.

- الابتكارات في الحوكمة: موجهة إلى تطوير أشكال وعمليات جديدة في الحوكمة من أجل معالجة مشكلات اجتماعية محددة، مثل ممارسات الحوكمة التي تحاول تعزيز قدرات الرقابة الذاتية والتنظيم الذاتي في شبكات السياسة.

- الابتكارات المؤسسية: هي تحوُّلات أساسية في العلاقات المؤسسية بين المنظمات والمؤسسات وغيرها من الجهات الفاعلة في القطاع العام، وعلى وجه الخصوص في الإدارة العامة. ومن الأمثلة على ذلك إدخال عناصر من الديمقراطية المباشرة من خلال الاستفتاءات وانتخاب مسؤولي القطاع العام كما هو الحال في هولندا (بيكرز وآخرون .Bekkers et al، 2006، ص 11-12).

ولكن من المهم أن نلاحظ أن هذه الأنواع من الابتكار ليست حصرية، فالأنواع المختلفة منها ترتبط مع بعضها البعض على أرض الوقع. وعلى سبيل المثال، إدخال الإنترنت كشكل من أشكال ابتكار التقنية تمكِّن الحكومات من إعادة تصميم علاقات عمليات المعلومات مع المواطنين والشركات من أجل تحسين ممارسات العمل ومعالجة المعلومات (من حيث ابتكار العمليات).

المنطِقَان وسياق الإبداع في القطاع العام:

الابتكارات في القطاع العام تختلف عن الابتكارات في القطاع الخاص في أمرين: أولاً، أن الهدف النهائي من الابتكار في القطاع العام هو تحقيق الشرعية، وهذا يتجاوز تطوير منتجات وخدمات جديدة، واستغلال الأسواق الجديدة واختراع طرق جديدة في الإنتاج من أجل تلبية الاحتياجات المتغيرة للمستهلكين، ويتجاوز أيضاً تلبية الاحتياجات بسعر مقبول يتم تحديده من خلال موازنة العرض والطلب على هذه المنتجات والخدمات المبتكرة والجديدة. ثانياً، الابتكارات في القطاع العام تختلف عن ابتكارات القطاع الخاص إذا ما أُخِذ في الاعتبار السياق المؤسسي الذي تنشآن فيه. فهل يلعب هذا السياق دوراً كبيراً، على الرغم من أن المنافسة التي يُنظر إليها على أنها شرط ضروري للابتكار وفقاً لبعض العلماء تؤدي إلى قطاع عام لا يكاد يبتكر؟ نرى هنا أن القطاع العام يمكن أن يُنظر إليه أيضاً على أنه قطاع مبتكر.

الابتكار بين العواقب والملاءمة:

كيف ينبغي أن تُعطى الابتكارات والقدرات الابتكارية في القطاع العام قيمتها؟ يتم تنظيم أنشطة القطاع العام حول منطقَين، ويُستمد من كل منطق قيم وقواعد ومعايير معينة في الحكم على طبيعة الابتكار للإدارة العامة (مارتش وأولسن March and Olsen، 1989). الأول هو منطق العواقب. فبالإمكان الحكم على الابتكارات من وجهة نظر ما يترتب عليها من عواقب وما يسبقها

من تفضيلات وتوقعات. والكفاءة والفاعلية تلعبان دوراً مهماً في منطق العواقب. هل يعمل الابتكار بشكل صحيح؟ ما التكاليف والفوائد، وكيف يتم موازنتها؟ على سبيل المثال، يمكن استخدام تخزين البيانات الحيوية الشخصية في مكافحة الجريمة والإرهاب. عند تقييم هذا الابتكار من منطق العواقب، يتم طرح الأسئلة التالية: ما مدى إمكانية الاعتماد على التقنيات المستخدمة؟ ما تكاليف قاعدة البيانات المركزية، وما مدى إمكانية الوصول إلى قاعدة البيانات هذه؟ علاوة على ذلك، فإن حركة الإصلاح المذكورة آنفاً، التي فضلت أساليب «الإدارة العامة التنفيذية الجديدة» وكذلك الحكومة الإلكترونية، أعطت الشرعية للتغييرات التي تنادت بها استناداً للمكاسب المرجوة من الكفاءة والفاعلية.

ومع ذلك، يتم الحكم على الابتكارات في القطاع العام أيضاً بناءً على ملاءمتها؛ وهذا يعني وفقاً لمارتش وأولسن (March and Olsen، 1989)، مراعاة السياقين السياسي والمجتمعي المحدديين اللذين يتعين على الحكومات أن تعمل فيهما. كما يشير إلى هوية محددة للإدارة العامة (مارتش وأولسن and March Olsen، 1989، ص 160). ويتم تشكيل هذه الهوية من خلال البعد السياسي، والتي يمكن تعريفها بأنها القيم الملزِمة للمجتمع ككل (إيستون Easton، 1965). وفي هذا التحديد الملزِم يجب أن تكون القيم المحددة والمعايير متوازنةً وفق كل موقف وسياق معين. في مثال تخزين البيانات الحيوية يجب ألا تؤخذ التكاليف والفوائد في الاعتبار فحسب، ولكن أيضاً آثار هذا الابتكار على قيم أخرى، مثل الخصوصية. وعلاوة على ذلك، في تحديد مدى ملاءمة مثل هذا الابتكار، من المهم أن يؤخذ الموقف المحدد في الاعتبار، أي الظروف المحددة التي يُقبل فيها تخزين واستخدام البيانات الحيوية. وهذا يشير إلى ضرورة الموازنة بين القيم الاقتصادية وغيرها من القيم التي تكمن وراء الابتكارات، وفي الوقت نفسه محاولة تلبية احتياجات وتحديات مجموعات معينة أو المجتمع ككل (من حيث الاستجابة). وتعتبر قدرة الحكومة على تحقيق الملاءمة من خلال سن «قوانين» محددة شرطاً ضرورياً لتحقيق حكومة ذات مصداقية وشرعية. ويقصد مارتش وأولسن (March and Olsen 1989، ص 22) بالقوانين: «الأعمال المتكررة، والإجراءات، والأساليب السائدة، والأدوار، والإستراتيجيات، والنماذج والتقنيات التنظيمية التي يتم من خلالها بناء النشاط السياسي».

قطاع عام مبتكر، مصطلحات متناقضة:

الخاصية السياسية للقطاع العام تؤثِّر أيضاً في قدرته على الابتكار. وكما ذُكر آنفًا، الحكم على الابتكارات في القطاع العام لا ينبغي أن يكون مبنياً على العواقب فحسب، ولكن أيضاً على مدى ملاءمتها. ومن أجل تحقيق المستوى المناسب من الملاءمة، قامت الحكومات بسنِّ أنواع مختلفة من القوانين للحماية القانونية للصواب، والعدالة لعمليات صُنع القرارات (موريس Morris،

1998). بعض العلماء يرون أن هذه القواعد والوضع السياسي للإدارة العامة تحديداً يؤديان إلى وضع يصعِّب الابتكار، في حين قدَّم علماء آخرون حججًا تدعم حدوث الابتكار في القطاع العام، وفيما يلي استطلاع لهذه الحجج (بيكرز وآخرون .Bekkers .et aI، 2006، ص 12-13).

الحجج المعارضة للابتكار في القطاع العام:

ذكر البعض أن الابتكار في القطاع العام هو تناقض في المصطلحات. وبالمقارنة مع القطاع الخاص قد يصعب النظر إلى القطاع العام أن يكون مبتكراً، وقد تم وضع العديد من الحجج لدعم هذا الرأي، والحجة الأكثر أهمية هي أن القطاع العام يفتقر إلى المنافسة باعتبارها شرطاً ضرورياً للابتكار. ووفقاً لشومبيتر (Schumpeter)، فإن الابتكار (كعملية تدمير إبداعي) هو حجر الزاوية في أي نظام رأسمالي، فلا يمكن للشركات أن تبقى إلا إذا كانت قادرةً على إيجاد تركيبات لنماذج جديدة: منتجات جديدة، وأسواق جديدة، وأساليب جديدة للإنتاج، ومنظمات جديدة، وما إلى ذلك (شومبيتر Schumpeter، 1942). القطاع العام هو القطاع الذي ليس فيه منافسة، فالحكومات تحتكر إنتاج السلع والخدمات العامة وشبه العامة، وفي بعض الحالات يكون هناك سببٌ وجيهٌ لذلك؛ لأن السوق يفشل في توفير السلع العامة.

أضف إلى ذلك أن القطاع العام تهيمن عليه ثقافة بيروقراطية تعتبر المعايير والرسمية قيماً مهمة، وكذلك القيم التي تشير إلى سيادة القانون وتوفير الحماية القانونية والمساواة أمام القانون من الركائز المهمة. والمعايير والرسمية يشجعان هذه القيم؛ لأنها تُعزِّز الاستقرار والقدرة على التنبؤ. ومن ناحية أخرى، فإنها لا تُشجِّع المبادرة الفردية والمخاطرة (شومبيتر Schumpeter، 1942، ص 207). من الصعب إذاً وصف المعايير والرسمية بأنها عمليات داعمة للابتكار، ولكن بإمكانها أن تكون خصائص مهمة للمنظمات الميكانيكية. في دراسة معروفة، قارن بيرنز وستوكر (Burns and Stalker,1961) خصائص الهياكل التنظيمية الميكانيكية بخصائص الهياكل العضوية، وخلصا إلى أن هناك علاقة إيجابية قوية بين الطبيعة العضوية للمنظمات والقدرة على التكيُّف والابتكار. وخصائص الهياكل العضوية هي بيئة تنظيمية مرنة ومعقدة تنظيميًّا، حيث آليات تنسيق وتواصل أفقية، ونسبة أقل من المعايير والرسمية، وبالتالي خلق المزيد من التنوُّع والمنافسة بين الأفكار. كما تم اعتبار التنوع شرطاً ضرورياً للابتكار، فمن خلال التنوُّع يصبح البحث عن «تركيبات جديدة» ممكناً. حتى أن (سكوت Scott، 1998) يقول إن الدولة ومؤسسات الدولة بشكل عام لا تحب التنوُّع، وتعتبره تهديدًا لسيطرتها، فتقوم بالقضاء عمداً على التنوُّع في الحلول التي يتم تطويرها محليًّا للتصدي للمشاكل المستعصية، بالإضافة إلى تدمير الذكاء والحكمة المحلية والكامنة التي استُخدمت لتطوير هذه الحلول.

وعلاوة على ذلك، فإن الطبيعة السياسية للإدارة العامة، والمتجذرة في التمثيل الديموقراطي، قد يُنظر إليها على أنها عائقٌ للابتكار. وقد طُرحت ثلاثة أسباب لذلك: أولاً، الطبيعة الديمقراطية والسياسية للإدارة العامة تعكس في الكثير من الحالات ثقافة التنازلات، حيث يتم التوفيق بين قيم سياسية وأطروحات وعقلانيات مختلفة. ومن الصعب تعريف هذه التنازلات بأنها ابتكارية؛ لأنها تتسم بطابع تدريجي أشار إليه لندبلوم (Lindblom, 1959) في وصفه لصُنع السياسات باعتبار «علم المواءمة أثناء التنفيذ». والسبب الثاني هو النظرة السلبية والتقييم السلبي للمخاطرة. يُنظر إلى الثقافات البيروقراطية والسياسية على أنها ثقافات محافظة وتتجنب المخاطر (فانجونستيرن Van Gunstern، 1976)، وإضافة إلى ذلك، فإن بيئة الثقافة البيروقراطية والسياسية أصبحت فيها المساءلة السياسية والعامة قضيةً حساسة جدًّا ومحفوفة بالمخاطر (لا سيما في ظل وسائل الإعلام المتابعة بشدة لأعمال السياسيين ومديري القطاع العام)؛ وهو ما أضعف الحوافز الطبيعية للمخاطرة والبحث عن «تركيبات لنماذج جديدة». والسبب الثالث هو بناء التوجهات السياسية على المدى القصير (فانجونستيرن Van Gunstern، 1976). وقد أكد دراكر (Drucker, 1985) على أهمية «الابتكار والريادة الممنهجة»؛ وهو ما يعني أن المنظمات يجب أن تطوِّر منظورًا على المدى الطويل نحو هدف محدد، وبشكل منهجي لكيفية تحريك الموارد الداخلية والخارجية، مثل المعرفة والأشخاص والأموال، من أجل البحث عن «تركيبات لنماذج جديدة»؛ مما يُهيِّئ الظروف المناسبة للابتكار. الاستثمار في الأبحاث والتطوير وإنشاء إدارات للبحوث والتطوير تعدُّ أمثلةً على الابتكار الممنهج، ولكن هذا التوجه على المدى الطويل غير موجود في الإدارة العامة. فالسياسة تتسم بتوجهات قصيرة المدى، وتركز على كسب قلوب الناخبين (المحتملين) وجماعات المصالح من خلال «المكاسب السريعة». وقد كان هذا هو السبب في شك شومبيتر (Schumpeter، 1942، ص 93) حول طبيعة الابتكار في القطاع العام ودور الديمقراطية في ذلك.

الحجج المؤيدة للابتكار في القطاع العام:

ومع ذلك، مَن يراقب ممارسات الإدارة العامة سوف يلاحظ أن هناك في الواقع عدداً كبيراً من الابتكارات. ومن خلال رصد وجهات نظر مختلفة وجديدة عن دور وموقف الحكومة فيما يتعلق بتوجيه التطوير المجتمعي (من حيث أساليب الحوكمة)، والأساليب التي قامت بها الحكومة لتنظيم نفسها خلال العقود الخمسة الماضية، والأساليب التي قامت بها الإدارة العامة بعرض جميع أنواع أنظمة الجودة والميزانيات وإدارة الأداء، والطريقة التي يشارك فيها المواطنون في عملية صُنع السياسات، والطريقة التي تحاول من خلالها الإدارة العامة تحسين عملية تقديم الخدمات، والطريقة التي يتمُّ من خلالها توظيف تقنية المعلومات والاتصالات؛ إن كلَّ ذلك يدل على عملية «تدمير إبداعي» ملحوظ. ولكن من أجل رؤية هذه التغييرات، يجب استخدام منظور آخر عن

الابتكار. من المهم التحوُّل من المنظور المهيمن الثوري عن الابتكار إلى منظور أكثر تدرُّجاً، يتكون من سلسلة طويلة من الخطوات الصغيرة تؤدي في النهاية إلى تغييرات جذرية (زوريدس وترمير Zouridis and Termeer، 2006). هذه التغييرات الجوهرية لا يمكن ملاحظتها إلا بعد مرور بعض الوقت.

هناك حججٌ أخرى تدعم فكرة أنه من طبيعة القطاع العام أن يكون قطاعاً مبتكراً (زوريدس وترمير Zouridis and Termeer، 2006). التطورات التي تشهدها بيئة الإدارة العامة، مثل: العولمة، والفردية، والتجزئة، والحوسبة (انظر- على سبيل المثال - أوزبورن وبراون Osborne and Brown، 2005)، فضلاً عن المشكلات السياسية والعامة التي تنبع منها، لا يمكن وصفُها بأنها مستقرة وبسيطة، إذ إنها تولِّد ما يكفي من التعقيد والنشاط؛ وهو ما يجبر الحكومة على البحث عن إجابات وأساليب جديدة. المشكلات البيئية، والمشكلات المتعلقة بالعدالة الاجتماعية في المدن، ومكافحة الجريمة والإرهاب، والتنمية الاقتصادية في المناطق، وارتفاع نسبة السكان المسنين فيما يخصُّ توفير الفوائد الاجتماعية، والاندماج الاجتماعي والاقتصادي للأقليات العرقية؛ كلها أمثلة على «مشكلات مستعصية». والطريقة المتبعة لترجمة هذه المشكلات الاجتماعية إلى مشكلات سياسية وعامة، بالإضافة إلى الطريقة المتبعة لطرح الحلول واتخاذ الإجراءات؛ كلُّ ذلك يخلق ضغوطاً دائمة على المؤسسات الحكومية. إن الاضطرابات الناشئة عن هذه الضغوط هي في الكثير من الحالات حافزٌ مهمٌّ للبحث عن تركيبات لنماذج جديدة هدفها الابتكار؛ لأنها قد تؤدي في النهاية إلى تغييرات في التصويت الانتخابي وتغييرات في التحالفات السياسية. الانتخابات، واهتمام وسائل الإعلام، والتمكين المتزايد للمواطنين لرفع أصواتهم واتخاذ إجراءات عندما تكون مصالحهم على المحك؛ كلُّ هذه الأمور تضع الحكومة تحت الضغط للابتكار.

ضغوط الابتكار والبحث عن تركيبات لنماذج جديدة هو أيضاً نتيجة للتعددية في المنطق في الإدارة العامة. ويمكن فهم مشكلات وَضْع السياسات من حيث الصراع الدائم بين طروحات عقلانية مختلفة (سنيلين Snellen، 1987). ويمكن التمييز بين العقلانية السياسية (التركيز على الأسئلة «من يحصل على ماذا؟ وكيف؟ ومتى؟»)، والعقلانية القانونية (التأكيد على أهمية «سيادة القانون»)، والعقلانية الاقتصادية (أهمية الكفاءة في تحديد التكاليف والفوائد)، والعقلانية المهنية/ العلمية/التقنية (وضع القيم المتعلقة بالمعرفة المكتسبة مهنياً وعلمياً، وبناءً على المعايير المهنية والنظريات المهنية للعمل، على سبيل المثال). إنَّ الاضطرابات الناتجة عن المواجهات بين هذه القيم بإمكانها أن تخلق نوعاً من العملية الجدلية يتمُّ من خلالها التوصل إلى حل وسط بين هذه القيم في مستوى أعلى؛ ومن ثَمَّ إيجاد تركيبات لنماذج جديدة لتعريف المشكلة وإستراتيجيات حلها.

ويشير الابتكار أيضاً إلى طرق جديدة في «التأطير والتسمية»، وبالتالي خلق خطابات جديدة، وإدخال مفاهيم توعوية جديدة، وفتح المجال للبحث عن حلول مبتكرة للتغلب على الصراعات بين هذه العقلانيات. يمكن اعتبار الابتكار في اللغة والبلاغة إستراتيجية ابتكارية مهمة

في الإدارة العامة؛ لأن اللغة والبلاغة أدوات مهمة وقوية جدًّا في الإدارة العامة لإنشاء تحالفات جديدة تدعو إلى أُطر مرجعية جديدة (فان تويست van Twist، 1994؛ ستون Stone، 2003). وأحد الأمثلة على هذا النوع من الابتكار المفاهيمي هو مفهوم الاستدامة، الذي يحاول الجمع بين القيم الاقتصادية والبيئية.

وثمة عامل آخر يزيد من الطابع الابتكاري للإدارة العامة هو التقارب بين القطاعين العام والخاص؛ وهو ما يُحفِّز على التبني المتزايد لمفاهيم القطاع الخاص في النواحي الإدارية والتنظيمية والتقنية من قِبل منظمات القطاع العام. وعلاوة على ذلك، فإن مؤسسات القطاع العام أصبحت أكثر حرصاً على التعلُّم من بعضها البعض مع ازدياد شعبية الدراسات المقارنة والدراسات لأفضل الممارسات؛ لذلك فإن التعلم عن طريق التبني أو محاكاة أفضل الممارسات في القطاع الخاص وفي مؤسسات القطاع العام الأخرى، يمكن أيضاً أن يُنظر إليها على أنها ممارسات ابتكارية فاعلة (بوليت وبوكارت Pollitt and Bouckart، 2000).

الابتكار في القطاع العام كقدرة على الربط: بعض القضايا ذات العلاقة:

تمت مناقشة العديد من العوامل في السابق التي يتأثر فيها الابتكار في القطاع العام.

وللحصول على نظرة عامة تركز بشكل أكبر على النواحي الإدارية التي تناقش - على سبيل المثال - تأثير البيئة وهياكل وثقافات المنظمات، يرجى مراجعة أوسبورن وبراون (Osborne and Brown, 2005). أمَّا هذا القسم فيحيل إلى عدد من القضايا التي نُوقشت مؤخرًا، والتي تفيد في توفير المعلومات الأساسية والخلفية اللازمة عند قراءة بقية فصول هذا الكتاب، مع أنه من الصعب توفير خلفية كاملة هنا. وكذلك فإن القضايا التي سوف يتم تناولها هنا تشير بشكل آو بآخر إلى أن العديد من محاولات الابتكار في القطاع العام تتعامل مع مسألة إقامة روابط جديدة أو إعادة روابط مفقودة، والرغبة والقدرة على إقامة هذه الاتصالات.

بيئات الابتكار:

فكرة استنبات مشاتل داخلية للابتكار (التقني في الغالب) مفهوم معروف في القطاع الخاص تمَّت الإشارة إليه كذلك بـمسمَّى «بيئات الابتكار» (كاستلز Castells، 1996، ص 36). وقد بينت التجربة العلمية أن الابتكار التقني لا ينشأ من خلال حدث معزول؛ بل يعكس حالةً معينةً من

المعرفة، وبيئة مؤسسية صناعية محددة، وتوافر مهارات معينة من أجل تحديد المشكلات وحلها، وعقلية اقتصادية تضمن فعالية التكلفة لتطبيقات محددة، وشبكة من المنتجين والمستخدمين الذين يمكنهم إيصال تجربتهم بشكل تراكمي، والتعلُّم عن طريق الاستخدام والممارسة. وقدرة واستعداد الأفراد المعنيين على التعاون والتواصل وتبادل الأفكار والمعرفة والخبرات والمعلومات على نحو يتجاوز الحدود التنظيمية التقليدية، وكذلك تبادل الموارد المهمة مثل الموظفين، أمرٌ ضروريٌّ في «بيئات الابتكار» هذه.

هذه الرؤية مهمة لبرامج ابتكار الحكومات من ثلاث نواحٍ: أولاها، عندما يدعم واضعو السياسات والمديرون داخل المنظمات الحكومية الابتكارَ باعتباره قيمةً اجتماعية مهمة، فعليهم أن يسألوا أنفسهم: كيف يمكنهم تهيئة الظروف لظهور وتعزيز «بيئات الابتكار»؟ يعدُّ دورهم أقرب لبناء البنية التحتية، وبالتالي توفير البنية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والمادية والتقنية والبيئية لتأسيس هذه «البيئات» بمفردهم وبالتعاون مع أصحاب المصلحة الآخرين. ثانيتها، من أجل تلبية عدد من التحديات المجتمعية، فمن المهم أن نفهم أن هذه «البيئات» تظهر من خلال إنشاء شبكات السياسة. ويمكن وصف شبكات السياسة بأنها أشكال مرنة من التعاون بين أصحاب مصالح مستقلين ولكن مترابطون في القطاع العام والخاص وشبه العام، وتهدف إلى إيجاد تعريف ونهج مشترك ومبتكر نحو مشكلات سياسات محددة (كوبنيان وكلين Koppenjan and Klijn، 2004). ثالثتها، من المثير للاهتمام أن نرى كيف أن خصائص «بيئات الابتكار» تتطابق مع الخصائص والعوامل التي تمَّ وصفها في القسم السابق حول ما إذا كان القطاع العام المبتكر هو تناقض في المفاهيم أو إذا كان واقعاً مشهوداً. أين موقع هذه «البيئات» في الإدارة العامة؟ هل الموارد اللازمة متاحة، وهل يجري التشارك فيها؟ هل هناك موقفٌ منفتحٌ تجاه «التجربة والخطأ»؟

الانفتاح والتنوُّع:

فيما يتعلق بـ «بيئات الابتكار»، من المهم أن ننظر إلى عملية الابتكار التي تحدث في هذه البيئات. في أدبيات القطاع الخاص، تمت صياغة هذه العملية مؤخراً بوصفها «الابتكار المفتوح». ومن الأفكار النموذجية «للابتكار المفتوح» أن الابتكار ليس بالأمر الذي يمكن أن يُنسب إلى شخص (رائد الأعمال) أو إلى منظمة بحث وتطوير أو قسم، ولكنه يُنسب إلى تبادلات حرة وتفاعلية للمعرفة والمعلومات والخبرات التي تناقش الأفكار والمفاهيم الجديدة وتضعها تحت الاختبار لإثباتها في الشبكات الداخلية والخارجية للمنظمات، والتي غالباً ما تكون متشابكة (فون هيبل von Hippel، 1988؛ تشيزبرو Chesbrough، 2003).

يشير الانفتاح إلى عدم وجود حدود للتدفّق الحر للأفكار والمعرفة والمعلومات والخبرات. وعلاوة على ذلك، فإنه يتضمن وجود ثقافة منفتحة وسياق آمن يسمح بـ «التجارب والأخطاء»، «والتأمل»، «والتعلُّم» دون مخافة العقاب لارتكاب الأخطاء أو لعدم تحقيق النتائج. الانفتاح أيضاً يشير إلى توافر مجموعة متنوعة من وجهات النظر المختلفة، وهيئات مختلفة من المعرفة التي يمكن استخدامها والاختلاف معها، وهو يشير إلى مساحة أو شبكة حرة وغير رسمية، لا يوجد فيها العديد من القيود المفروضة لتطوير أفكار ومفاهيم جديدة ومبتكرة. والابتكار غالباً ما يحدث في «المساحة الرمادية» غير الرسمية الواقعة بين المنظمات الرسمية (نوتبوم Nootboom، 2006). ومع ذلك، فإن تنظيم وتضمين هذه المساحات الحرة مهمٌّ لتحقيق واعتماد الابتكار في المنظمات والمؤسسات الرسمية القائمة (إيديلينبوس Edelenbos، 2005). هذا الاعتماد والنشر للابتكار غالباً ما يشمل ضمان أن يكون هناك توازنٌ دقيق بين «الاستكشاف والاستغلال» (مارتش March، 1999). «الاستكشاف» هو البحث والاكتشاف والإبداع والابتكار، كذلك يتضمن تباينات ومخاطرة وتجارب، فهو يؤدي في بعض الأحيان إلى اتجاهات واكتشافات جديدة ومهمة. أما «الاستغلال» فيشير هنا إلى صقل وتنميط وإنتاج وتنفيذ المعرفة، ويتضمن خياراتٍ وكفاءةً واختياراً وموثوقيةً. وعادة ما يؤدي إلى تحسينات ولكن في كثير من الأحيان لا يخضع لتغييرات جوهرية في التوجُّه. الابتكار يعني إيجاد توازن جيد بين الاستكشاف والاستغلال: «هناك حاجة إلى كلٍّ مِن الاستكشاف والاستغلال [...]، إذ لا يمكن تحقيق مكاسب الاستكشاف العرضية دون استغلال الاكتشافات. والاستغلال يصبح زائفاً دون استكشاف اتجاهات جديدة» (مارتش March، 1999، ص 5).

التنويع مهمٌّ أيضاً من منظور آخر، فالتنويع يشير أيضاً لتقارب أو انفتاح شبكات السياسة عند النظر في عدد وكثافة العلاقات التي يتمُّ إقامتها داخل بيئات الابتكار، وهذا مبني على فكرة غرانوفيتر (Granovetter, 1973) عن «قوة الروابط الضعيفة». والمقصود هو أن الأفكار الابتكارية الجديدة لا تأتي من الأفراد الذين يوجدون داخل الشبكة. الأفراد الغرباء نسبياً، الذين لديهم ارتباطات طفيفة مع اللاعبين الرئيسيين في الشبكة، هم في الكثير من الأحيان مصدر أكبر للابتكار من الأفراد الذين لديهم علاقات قريبة ووثيقة مع بعضهم البعض. فالأفراد الذين يعرف بعضهم بعضاً جيداً قلما يتفاجؤون من الأفكار والرؤى الخاصة بهم، فقد سبق لهم مشاركة ومعرفة هذه الأفكار مع بعضهم البعض. أما الأفراد الذين لا يعرف بعضهم بعضاً جيداً؛ لكونهم يكادون أن لا يلتقوا مطلقاً، فيمثلون في الكثير من الأحيان المصدرَ الأمثل للرؤى والأفكار ووجهات النظر الجديدة. ولكن اجتماع الناس في محيط الشبكة وفي وسطها لا يحدث تلقائياً، في الكثير من الأحيان يتطلب الأمر إدارة نشطة (الأنشطة التي تتجاوز الحدود، انظر المناقشة التي تتبع) من أجل تنظيم نقاط التواصل (إيديلينبوس وكلين Edelenbos and Klijn، 2006).

الثقة ورأس المال الاجتماعي:

نظراً لأهمية الطابع الشبكي لجميع أنواع «بيئات الابتكار» في القطاع العام بين المنظمات أو داخل المنظمات، فمن القضايا المهمة الأخرى جودة العلاقات بين الأفراد المعنيين. فلن يحدث تدفُّق حر للأفكار والمعرفة والخبرات إذا خشي الأفراد من أن المعرفة والمعلومات التي يقدمونها سوف تُستخدَم ضدهم بطريقة تضرُّ مصالحَهم، وبالتالي يُولَى اهتمامٌ خاص لمصداقية العلاقات بين الأفراد المعنيين ورأس المال الاجتماعي الحاضر في هذه الشبكات (بوتنام Putnam، 1993، 2000؛ فوكوياما Fukuyama، 1995؛ نوتبوم Nooteboom، 2002). وقد عرَّف فوكوياما (Fukuyama 1995، ص 26) الثقة بأنها «ما يتوقعه المجتمع من أعضاء المجتمع الآخرين من سلوكيات تتصف بالصدق والتعاون المعتاد بناءً على الأعراف المشتركة بينهم [...]، وهذه المجتمعات لا تحتاج إلى تنظيم تعاقدي وقانوني كبير للعلاقات التي بينها؛ لأن الإجماع الأخلاقي المسبق يعطي أعضاء المجموعة [...] أساساً للثقة المتبادلة».

إن العديد من الدراسات وجدت أن علاقات التنسيق والتعاون القوية والمستقرة بين المنظمات هي سرُّ نجاح ابتكار المنتجات (ماسكل Maskell، 2000، ص 113). والاستنتاج الناشِئ من هذه الدراسات هو أن عملية الابتكار والتعلُّم تتمُّ من خلال تفاعلات بين هيئات المعرفة التابعة لمنظمات مستقلة تهدف للتنافس، ولكن عندما تكون تحرُّكات السوق هي الدافع الوحيد لهذه التفاعلات فقد لاحظت الدراسات ثبوت عدم قدرة هذه التفاعلات على نقل المعلومات النوعية المطلوبة لتطوير منتجات جديدة في التفاعل بين الشركات بسبب التوزيع غير المتكافئ بين البائع والمشتري في الخصائص الرئيسية للمنتج المعروض للبيع (ماسكل Maskell، 2000، ص 113). هذه الإخفاقات وغيرها من إخفاقات السوق، لا يمكن التغلب عليها إلا إذا أعطيت ترتيبات التبادل المستقر المبني على الثقة الأولوية على علاقات السوق المفتوحة (ماسكل Maskell، 2000، ص 113). وبالتالي فالثقة هي العنصر الذي يميِّز العلاقات بين المنظمات عندما يكون كلٌّ منهم واثقاً من أن قيمة جميع التفاعلات المتوقعة مع الآخر تفوق الفوائدَ المحتملة لإنهاء العلاقة بين الطرفين (ماسكل Maskell، 2000، ص 113).

وفي هذه الأيام يجري تقديم المزيد والمزيد من الأدلة العلمية على أن الثقة تؤدي إلى نتائج أفضل في عمليات صنع القرار المعقدة (إيديلينبوس وكلين Edelenbos and Klijn، 2007). فالكثير من معلومات اليوم متخصصة ويصعب مشاركة الآخرين فيها، فهي معلومات ضمنية تأتي من خبرات الأشخاص أو المنظمات (أجزاء)، ولكن التعلُّم وإيجاد حلول جديدة لمشكلات معقدة يتطلب أن تتبادل المنظمات هذه المعلومات المتخصصة والقدرات. وفي الحالات التي تتوفر فيها الثقة، سيكون هناك مستويات أعلى لتدفُّق المعلومات، كما أن الاستعداد لتبادل المعلومات سوف يكون أكبر أيضاً، والنتيجة سوف تكون ازدياداً في القدرة على حل المشكلات (انظر زاند Zand،

1972؛ دويتش Deutsch، 1973؛ لوندفال Lundvall، 1993)، وبالإمكان تطبيق المنطق نفسه على تحفيز الابتكار. من وجهة نظر اقتصادية، فإن المشاركة في الابتكار نشاطٌ محفوفٌ بالمخاطر (لوندفال Lundvall، 1993). لا أحدَ يعرف ما هي النتيجة المحتملة، وهل الجهود المبذولة لإيجاد منتجات مبتكرة أو حلول مبتكرة للمشكلات سوف تكون ناجحة. كما أنه من شبه المستحيل إنشاء آليات رقابية كافية ضد السلوك الانتهازي من قِبل الأفراد الآخرين؛ لأنه لا أحدَ يستطيع أن يعرف مسبقاً ما نوع السلوك الانتهازي الذي سوف يُحتاج إلى الحماية منه. وجود الثقة يُسهِّل الابتكار؛ لأنه يقلل من نسبة عدم اليقين بشأن السلوك الانتهازي، ويزيد من الشعور بأن الأفراد الآخرين سيتعاملون بحُسن نية في البحث عن الحلول المبتكرة (زاند Zand، 1972؛ نوتبوم Nooteboom، 2002). وتوفير الثقة المستمرة ينتج عنه مناخ محلي يعزِّز تبادل المعلومات المهمة من أجل الابتكار (ماسكل Maskell، 2000، ص 114-115).

القيادة وتخطي الحدود:

في تعريف شومبيتر (Schumpeter, 1942) للابتكار باللغة الألمانية (تنفيذ تركيبات لنماذج جديدة)، يولي اهتماماً خاصاً للفكرة التي تدلُّ على الإرادة والقدرة على إيجاد وتنفيذ الابتكارات. في منظور شومبيتر كان الريادي يُجسِّد هذه الإرادة لتحقيق النجاح. وقد يُنظر إلى القيادة باعتبارها إحدى الركائز الأساسية للابتكار؛ لأنها تلعب دوراً مهماً في تغيير الوضع الراهن والسير في اتجاه جديد؛ ومن ثَمَّ نرى أنَّ هناك علاقة قوية بين الابتكار والقيادة التحويلية (بيرنز Burns، 1978؛ باس وأفوليو Bass and Avolio، 1994). خصائص هذا النوع من القيادة هي: أنَّ القادة يجب أن يكونوا قادرين على إيجاد وإيصال رؤية واضحة تُلهم وتُوحِّد الصفَّ، ومن ثَمَّ تغيير تصوُّرات وقيم الآخرين؛ وأنهم يجب أن يكونوا قادرين على التعامل مع المقاومة والشكوك، وبالتالي التغلُّب على جميع أنواع العقبات؛ وأنهم ينبغي أن يكونوا قادرين على خلق تحالف من الراغبين؛ وينبغي أن يكونوا قادرين على خلق السياق المناسب للتغيير.

وفي الآونة الأخيرة، وأيضاً فيما يتعلق بأهمية الشبكات أو «بيئات الابتكار»، يُولى المزيد من الاهتمام لنوع آخر من القيادة، والتي يمكن أن تُفهم في إطار «التجسير بين الحدود» و«الوساطة». وقد قام لايفر وديلبك (Leifer and Delbecq 1978، ص 40-41) بتعريف المعنيين بتجسير الحدود بأنهم «الناس الذين يعملون في محيط أو حدود المنظمة، ويؤدون مهامَّ المنظمة، ويربطون المنظمة مع عناصر خارجها». هؤلاء المديرون يقومون بتحفيز التفاعلات بين الناس عند تقاطعات منظمات مختلفة في مساحات غير رسمية، حيث تُقابل وجهات نظر وقيم ومعلومات (متباينة)؛ وهو ما يؤدي إلى الابتكار. العناصر الواقعة على حدود المنظمات بإمكانها أن تكون مفيدةً في إيجاد أرضية مشتركة، والعناصر الحدودية توفِّر لغة مشتركة تسمح لتمثيل

مجالات محددة من المعرفة في هيكل وشكل معروف لدى الأطراف في الجانب الآخر من الحدود (كارلايل Carlile، 2002). إنها توفِّر وسيلة ملموسة للتعرُّف على الاختلافات والتبعيات عبر الحدود للحصول على تصوُّر أعمق لوجهة نظر الذات (كارلايل Carlile، 2002). هذه العناصر الحدودية تصبح «منتجات ملموسة [...]، مثل وسائل اتصال متواجدة في عدة عوالم اجتماعية متقاطعة تلبي المتطلبات المعلوماتية لكل منها» (ستار وجريزمير Star and Griesemer، 1989، ص 393). والعناصر الحدودية هذه، مثل الرؤية في القيادة التحويلية، لها معانٍ مختلفة في عوالم اجتماعية مختلفة، ولكن هياكلها متشابهة مع الهياكل في العوالم الأخرى بشكل يسمح بمعرفتها من قِبل أكثر من طرف. إنشاء وإدارة العناصر الحدودية يعتبر عمليةً أساسية في تطوير وصيانة الاختلاف والتماسك في تقاطعات العوالم الاجتماعية (ستار وجريسمير Star and Griesemer، 1989، ص 393). وهذا الجمع بين وجهات نظر مختلفة وجديدة يمكن أيضاً أن يُطلق عليه «منطق الهيكل الشامل» (بيرت Burt، 1992)، والتي تشير إلى جَلْب معلومات جديدة ومعرفة جديدة، وبالتالي أفراد جُدد ووضعهم بين شبكة موجودة من الأفراد (أو حتى شبكات) سبق انفصالهم عن الأنشطة في الشبكة المحددة؛ ومن ثَمَّ تعزيز التنوُّع في الشبكة، وهذا ما تمَّ تحديده فيما سبق كشرط مهم للابتكار (شولر وآخرون .Schuller et al، 2000).

في دراسة الإدارة العامة يتمُّ الكشف عن هذه الرؤى وخصوصاً في نظرية ترتيب الأولويات، حيث يمكن تعريف الابتكار بأنه القدرة على فتح نافذة السياسات. الإطلاق الناجح لسياسة التغيير (أو من منطلق هذه الدراسة - الابتكار) هو نتيجة لفتح نافذة على التفاعل بين تيارات مختلفة، فيتم ربط الحلول المقترحة في الآونة الأخيرة مع مشكلة معينة، في حين ينتهز رواد السياسات الفرصة لتغيير جدول أعمال صُنع القرار في ضوء تقبُّل سياسي متزايد لمناقشة تعريفات وحلول بديلة للمشكلة (كينجدون Kingdon، 1995). وقد وصف كينجدون (1995، ص 179) رواد السياسات كنشطاء داعمين لديهم الاستعداد لاستثمار مواردهم (الوقت، والطاقة، والسمعة، والمال) في سبيل تعزيز موقف معين في مقابل مكاسب مستقبلية متوقعة، سواء كانت منافع مادية أو هادفة أو تضامنية. فما هي صفات هؤلاء الرواد؟ لديهم الخبرة، ولديهم القدرة على التحدُّث باسم الآخرين، وهم معروفون بعلاقاتهم ومهاراتهم التفاوضية؛ الأمر الذي يمكِّنهم من التصرُّف كوسيط والوصول إلى جهات اتصال وشبكات أخرى وجديدة، كما أنهم مثابرون (كينجدون Kingdon، 1995، ص 180-181). ولكن الصفة الجوهرية ليست قدرتهم على الربط بين الأفراد والاهتمامات فحسب، بل معرفة تحديد الوقت المناسب لذلك.

التباعُد والتقارُب بين الابتكارات:

ثمة مسألةٌ أخرى ذات صلة هي انتشار وتبني الابتكارات في القطاع العام. على الرغم من أن هناك قدراً كبيراً من الأدبيات عن الانتشار والتبني في القطاع الخاص (لنظرة عامة، انظر روجرز Rogers، 2003)، لم يُولَ إلا القليلُ من الاهتمام بموضوع انتشار الابتكار في القطاع العام (كورتلاند وبيكرز Korteland and Bekkers، 2008)، مع استثناء في الأدبيات المتعلقة بنقل مفاهيم السياسات (دولويتز ومارش Dolewitz and Marsh، 2000). بالتالي من المهم تحديد العوامل التي تؤدي إلى انتشار الابتكارات في القطاع العام، وتحديد العوامل المتصلة بالسياق السياسي لهذه الابتكارات. وقد أظهر كورتلاند وبيكرز (Korteland and Bekkers, 2007) أنه إلى جانب الخصائص الوظيفية للابتكار (من حيث، على سبيل المثال، التميز النسبي، قابلية المعاينة، التوافق، إمكانية التجربة، وإعادة الاختراع)، فإن التوقيت (إشارة إلى وجود فرص في السياسات والتركيز على الأحداث التي تخلق فرصاً جديدة) وجوانب المحاكاة مهمة.

معرفة أنماط انتشار الابتكارات مثيرٌ للاهتمام أيضاً فيما يتعلق بفرضيتين للتقارب. هل هناك تقارب في طريقة اعتماد الابتكارات بين منظمات مختلفة داخل الإدارة العامة الوطنية، وكذلك بين الأنظمة الإدارية الوطنية المختلفة (مثل، بوليت وبوكارت Pollit and Bouckaert، 2000)؟ أيضاً هل هناك تقارُب بين القطاعين العام والخاص عند النظر في تبني مفاهيم وأساليب الإدارة الخاصة في القطاع العام؟ كيف يمكن فهم عملية التقارب هذه، إن وُجدت؟ هل نزعة «التماثل» (isomorphism) التي أشار إليها ديماجيو وباول (DiMaggio and Powell, 1991) موجودة حقاً؟ ويشير التماثل إلى نمط مقيد تعتمد من خلاله المزيد والمزيد من المنظمات ابتكاراً معيناً، إما عن طريق الإجبار أو ضغوط الأقران والمجتمع أو التقليد؛ الأمر الذي يؤدي إلى وَضْع يصبح فيه هذا الابتكار أداةً رسمية للعمليات. ولكن من خلال استقراء أدبيات «سياسات الابتكار ونقلها»، تظهر كذلك إمكانية «التطبيق المتعدد»، التي تشير إلى تفسير سياسة الابتكار بشكل معين لكي تتناسب مع سياق معين؛ وهو ما يؤدي إلى أنماط مختلفة من الابتكار نفسه (موسبيرجر Mossberger، 2000).

مبررات هذا الكتاب: رؤية ونظرة عامة:

لقد حاول هذا الفصل التمهيدي بيان أن التحديات للابتكار في القطاع العام فيما يتعلق باحتياجات مؤسسات القطاع العام هي الدخول في تفاعلات هادفة مع مختلف أنواع الجهات في المجتمع، بما في ذلك المواطنون والشركات ومجموعات المصالح والقضايا والمنظمات غير الحكومية. وهذه التفاعلات تحدث في سياق عدد من التحديات الاجتماعية التي لها طابع «مستعصٍ»، مثل: مكافحة الجريمة، والجودة الاجتماعية للمناطق المدنية، وزيادة نسبة السكان

المسنين. فمثل هذه التفاعلات الهادفة لا تأتي من نفسها ولكن يجب إنشاؤها، ولكن المأساة هي أن عدداً من التطورات المجتمعية (مثل: العولمة، والفردية) والعديد من التطورات السياسية (مثل: التحرُّر، والأوربة) أضعفت من إمكانية إنشاء هذه التفاعلات. وقد تمَّ وصف هذه الظاهرة بالروابط المفقودة؛ ولذلك فإن التحدي للابتكار في القطاع العام هو استعادة الروابط المفقودة أو تأسيس روابط جديدة، وهذا يعني أن قدرات مؤسسات القطاع العام على الربط هي عنصر مهم لتطوير وتنفيذ الابتكارات في القطاع العام، ومن ثَمَّ فإن السؤال البحثي الأول الذي سوف يتناوله هذا الكتاب، هو:

كيف يمكن فهم ابتكارات القطاع العام من حيث الحاجة لتعزيز قدرات الربط من أجل إنشاء تفاعلات هادفة بين الحكومة والأسواق والمجتمع؟

وقد تمَّت مناقشة عدد من القضايا التي تلعب دوراً مهماً في إمكانية تطوير وتعزيز وتنفيذ قدرات الربط هذه، مثل: أهمية بيئات الابتكار في القطاع العام، ظهور شبكات التعاون في السياسات، انفتاح الشبكات وتنوُّع الموارد (المعرفة، الخبرات، الأشخاص، المعلومات، وجهات الاتصال)، الأفراد في هذه الشبكات، رأس المال الاجتماعي في بيئات الابتكار، دور القيادات في تخطي الحدود داخل وخارج هذه الشبكات، وكذلك نشر واعتماد ممارسات جديدة عبر الحدود التنظيمية. علاوة على ذلك، عند تقييم إجراءات ونتائج ابتكارات القطاع العام من المهمِّ إعادة تصوُّر العوامل التي عادة ما يتمُّ طرحُها في أدبيات الابتكار في القطاع الخاص باعتبارها ذات صلة بالابتكار. وقد ذُكر أن طبيعة الابتكار في القطاع العام هي ذات طابع تطوُّري أكثر مما هو طابع ثوري، وذُكر أيضاً أنه على الرغم من أن الطابع البيروقراطي للقطاع العام يحبط الابتكارات، إلا أنه قطاع ذو طابع ديناميكي ومعقد ويتطلب موازنة عقلانيات وقيم مختلفة مما يحفِّز الابتكار؛ وبالتالي فإن السؤال البحثي الثاني هو:

ما هو الدور الذي تلعبه «بيئات الابتكار» في تطوير وتنفيذ الابتكارات في القطاع العام؟ وما هي الآليات ذات الصلة؟ وكيف يؤثر الوضع المؤسسي للقطاع العام تحديداً على سير عمل هذه البيئات؟

عندما يتمُّ تقييم نتائج قدرات الربط هذه، من المهمِّ أن نأخذ في الاعتبار الطبيعة الخاصة للقطاع العام، وهي «تحديد القيم الملزِمة للمجتمع ككل» (إيستون Easton، 1965). ابتكارات القطاع العام من حيث المنتجات والعمليات والمفاهيم والأساليب الجديدة التي توحي بالانقطاع عن

ممارسات الماضي - هي دائما عبارة عن محاولة للتوفيق بين قيم مختلفة تتجاوز القيم الاقتصادية البحتة، مثل الكفاءة والفعالية. وبالتالي من الضرورة بمكان في تقييم ابتكارات القطاع العام ليس فقط التركيز على منطق العواقب (مشدداً على عواقب كفاءة وفاعلية هذه المنتجات والخدمات والعمليات والمفاهيم والأساليب الجديدة)، ولكن أيضاً النظر في مدى ملاءمة هذه الابتكارات للقطاع العام، ومن ثَمَّ المساهمة في تطوير قطاع عام جدير بالثقة ويتمتع بالشرعية (مارتش وأولسن March and Olsen، 1989). وبالتالي فإن السؤال البحثي الثالث هو:

كيف يمكن قياس عمليات ونتائج الابتكار في القطاع العام؛ نظراً لحاجة الحكومة إلى العمل بكفاءة وبشكل مناسب؟

سوف يتم مراجعة عدد من القضايا التي نوقشت أعلاه في الفصول التالية من هذا الكتاب. أولا، هناك عدد من المساهمات التي سوف تتعامل مع سياق الابتكار تحديداً في القطاع العام. الخصائص المؤسسية في القطاع العام نفسه ينبغي أن تُؤخذ بعين الاعتبار كخصائص ذات صلة ببيئات الابتكار التي تحدث فيها ابتكارات القطاع العام، خاصة عند مقارنة هذه الخصائص مع نظيرتها في القطاع الخاص، وهذا هو الجزء الثاني من هذا الكتاب: «بيئات الابتكار في القطاع العام» (بعد تقديم وجهة نظر محددة عن الابتكار في القطاع العام في الجزء الأول من الكتاب).

ما دور هذه التساؤلات في تخطيط الفصول في هذا الكتاب؟ يتناول كريستوفر بوليت (Christopher Pollitt) مسألة نطاق الابتكار في القطاع العام، وكذلك كيفية إيجاد قطاع عام يشارك في معركة مستمرة من أجل الابتكار. هل لدى القطاع العام بيئات ابتكار خاصة به، مع خصائص ومنطق خاص به؟ والنقاش حول الابتكار في القطاع العام دائماً يتمُّ من خلال مقارنته مع القطاع الخاص. في مقارنة بعض النتائج العلمية بشأن طبيعة الابتكار في القطاع الخاص مع القطاع العام في الدنمارك، هل هناك تشابه كبير أو أن هناك أنماطاً تميِّز الابتكار في كلا القطاعين؟ وماذا يخبرنا ذلك عن تأثير السياق المؤسسي على طبيعة ودرجة الابتكار في كلا القطاعين؟ هذه الأسئلة هي محل تركيز مشاركة لارس فوجلسانج وجون ستورم بيدرسن (Lars Fuglsang and John Storm Pedersen) في هذا الكتاب. وقد يكون السياق المؤسسي مثيراً للاهتمام من منظور آخر. فالسياق المؤسسي في الدولة يشير أيضاً إلى توافر الموارد التي تؤثر على درجة وطبيعة الابتكار وكذلك صياغة سياسات الابتكار في تلك الدولة. في مساهمتهم لهذا الكتاب، يوضِّح راينر كاتيل، تينا راندما-ليف وتارمو كالفيت (Rainer Kattel, Tiina Randma-Liiv and Tarmo

Kalvet) أن الدول الصغيرة لديها القدرة الإدارية على تطوير سياسات الابتكار الفعالة التي تُعزِّز مواقفها الاقتصادية في بيئة تنافسية تتزايد فيها العولمة والارتباطات. ويركز كاتيل، راندما-ليف وكالفيت في الفصل الخاص بهم على العلاقة بين المشتريات العامة والابتكار في القطاع العام. فالفكرة وراء الكثير من برامج السياسات هي أنَّ المزيد من المنافسة لن يؤدي إلى خفض الأسعار فحسب، بل أيضاً إلى تطوير خدمات جديدة ومبتكرة. هل هذا هو الحال بالفعل عندما ننظر إلى تجارب عدد من مدن بحر شمال أوروبا والبلطيق؟ هذا سؤال مهم؛ لأنَّ صُنَّاع السياسات في الغالب يعرِّفون المنافسة (بناء على توجهات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة) كشرط أساسي في عملية إيجاد «بيئات الابتكار».

الجزء الثالث من الكتاب يتناول العلاقة بين الشبكات (كبيئات الابتكار) وإدارة الابتكار داخل هذه الشبكات التي يمكن أن تتواجد داخل الحكومة أو على أطراف الحدود بين القطاعين الخاص والعام. والقيادة أحد الجوانب ذات الصلة في إدارة هذه الشبكات. هنا يناقش جيني لويس، مارك كونسيدين ودامون ألكسندر (Jenny Lewis, Mark Considine and Damon Alexander) كيف يمكن لطبيعة الشبكات أن تؤثر على إدارة عمليات الابتكار داخل الحكومة. والفصل السابع من تأليف هايكو فانديرفورت، جوب كوبنيان، تين هويفلهوف، مارتن لايتجين وفيجناند فينيمان Haiko van der Voort, Joop Koppenjan, Ten Heuvelhoff, Martijn Leijten and) (Wijnand Veeneman يوضح أن القيم والرؤى المنطقية العقلانية المتنافسة (كمصدر للتنوُّع) تعود إلى مجموعات مختلفة من المعرفة والرُّشد في إطار شبكة السياسات، فيما يتعلق ببناء مشروع سكة حديد مبتكرة، وكيف أن ذلك يؤثِّر على إدارة مثل هذه المشاريع، كما أنه يؤثر أيضاً على تقييم نتائج المشاريع. ويقوم يوريس فويتس وفيليب ديرينك (Joris Voets and Filip De Rynck) باستكشاف القدرات الابتكارية لمديري الشبكات الحكومية الذين يعملون مع الحكومة الفلمنكية على أطراف حدود مختلفة مع المنظمات والشبكات، وكذلك كيفية قيامهم بالتوفيق بين القيم والرؤى العقلانية المختلفة التي يواجهونها. وفي الفصل الخاص بفيلما فانديرشير، ميركو نورديجراف وباولين ميرس (Wilma van der Scheer, Mirko Noordegraaf and Pauline Meurs) يركزون على القيادة في قطاع الرعاية الصحية الهولندي، والتي شهدت مبادرات في الريادة والتنافسية. كيف ينظر المديرون التنفيذيون في الرعاية الصحية إلى الابتكار كضرورة؟ وكيف يحتفظون بالشرعية عند مواجهة تحدي الموازنة بين القيم الاقتصادية والاجتماعية؟

في الجزء الرابع الأخير من الكتاب، يقوم بيكرز، إديلينبوس وستيجن (Bekkers, Edelenbos and Steijn) بمناقشة ومقارنة نتائج الفصول السابقة، ويتم وضع النتائج في الإطار النظري الذي تم استعراضه في الفصل الأول من الكتاب.

وختاماً، في الفصل الحادي عشر، نقوم برسم منظور لتطوير الابتكار في القطاع العام. وفي هذا المنظور، نحاول معالجة مسألة كيف يمكن للحكومات، في ظل الأزمة في الميزانية وعدد من التحديات الاجتماعية الكبرى، الاستفادة من قدرات المجتمع على تنظيم ذاته لإحداث تغييرات جذرية في عملية تقديم الخدمات العامة. وهنا يُنظر للمواطنين والفِرق المجتمعية على أنهم مبدعون مهمون يمكن الاستفادة من معرفتهم وخبراتهم في عمليات الابتكار.

الجزء الثاني

السياقات والعمليات وجوانب الابتكار

الفصل الثاني

الابتكار في القطاع العام: نظرة تمهيدية عامة

كريستوفر بوليت
(**Christopher Pollitt**)

مقدمة:

يركِّز هذا الفصل التمهيدي القصير على هدفين: الهدف الأول هو تقديم بعض الملاحظات العامة لتكوين منظور مفاهيمي وتاريخي عن الابتكار. ويستعرض الهدف الثاني الملاحظات وبعض الإرشادات، أو على أقل تقدير المؤشرات، لأنواع البحوث التي من المرجَّح أن تسفر عن فهم أفضل للابتكار في القطاع العام. وبشكل عام، يقدِّم هذا الفصل تمهيداً لطروحات سوف يتم مناقشتها بتفصيل وتعمُّق فيما بعدُ. وسوف يتم كذلك طرح بعض النقاط الأساسية التي سوف يتم تناولها مرة أخرى في نهاية الكتاب.

وضع الابتكار في السياق:

في البداية هناك ست ملاحظات ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار:

أولاً: الابتكار ليس شيئاً ملموساً؛ إنه مفهوم أو بالأحرى كلمة تصف المفهوم. حتى الأشخاص المطلعون قد يختلفون تماماً حول ما إذا كان هناك تطوير معين يستحق هذا الوصف، وبعبارة أخرى: ليس من الواضح دائماً ما هو الابتكار وما لا يمكن اعتباره ابتكاراً (انظر- على سبيل المثال - مور وهارتلي Moore and Hartley، 2008؛ أوسبورن وآخرين Osborne et. aI، 2008). وقد اكتشف المكتب الوطني لمراجعة الحسابات في المملكة المتحدة أنه لا يوجد تعريف مقبول على نطاق واسع أو مشترك لما يمكن اعتباره «ابتكاراً» (مكتب التدقيق الوطني

National Audit Office، 2006b، ص 4). فعلى سبيل المثال، هارتلي Hartley (2005) تعترف أن هناك تعريفاتٍ متنوعةً، ويمضي إلى التمييز بين:

- الابتكار في المنتجات.
- الابتكار في الخدمات.
- الابتكار في الموقع.
- الابتكار الإستراتيجي.
- الابتكار الحوكمي.
- الابتكار البلاغي.

وتستثني هارتلي:

- التحسين المستمر.

للمرء أن يتصور إذاً المشكلات الكبيرة المتعلقة بصياغة تعريف إجرائي في البحوث التي تحاول مقارنة معدلات الابتكار في منظمات مختلفة أو خلال فترات زمنية مختلفة، عن طريق تعداد تلك الابتكارات. وهناك أيضاً مشكلة عامة تواجه الذين يرغبون في مراجعة الأدبيات لإجراء تحليلات تلوية؛ لأنه ليس من المستبعد أن تكون المقارنة بين دراسات لا تستخدم وحدات التحليل نفسها.

هذا الأمر مثير للقلق بعض الشيء؛ لأنه يعني أن حقل الإدارة العامة الأكاديمي قد تبنى مرة أخرى مفهوماً رئيسياً يصعب تعريفه وتفعيله إجرائياً وكذلك قياسه. في السنوات الخمس عشرة الماضية، على سبيل المثال، تم إنفاق الكثير من الحبر والورق في محاولة لتثبيت وتفعيل مفاهيم رئيسية أخرى، مثل: «الشبكة»، و«القيادة»، و«الحوكمة»، و«الثقة»، وغيرها. وهكذا، انضم مصطلح «الابتكار» الآن إلى نادي المفاهيم «الحيوية والمبهمة». وربما يكون هذا مؤشراً غيرَ صحي لهذا المجال العلمي؛ نظراً لكثرة المفاهيم الأساسية التي هي محل جدال وغموض.

ثانياً: الإبداع ليس مجرد مفهوم، على الرغم من أنه في الوقت الراهن مألوفٌ جدًّا، ويغلب عليه طابع معياري إيجابي للغاية، فهو يرد على لسان السياسيين ومدربي المهارات الإدارية بشكل مستمر. وقد شهدت وحدات الابتكار بمختلف أنواعها ازدهاراً ملحوظاً في القطاعات الحكومية والصناعية والأوساط الأكاديمية. فمن بين أمور أخرى، يُفترض أن الابتكار هو العصا السحرية التي من شأنها الحفاظ على القدرة التنافسية الاقتصادية في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية ضد التحدي الناشئ في آسيا. وهو كذلك العصا السحرية التي من شأنها السماح لنا لمواصلة تحسين الخدمات العامة رغم تخفيض التكاليف. ويقدم باري (Barry) منظوراً تاريخياً مثيراً للاهتمام لهذا المفهوم:

في القرن التاسع عشر، كان تعداد السكان غالباً ما يُستخدم بوصفه مؤشراً للازدهار الوطني. على النقيض من ذلك، تحوَّل اليوم مقياس أنشطة البحوث والتطوير والابتكار ورأس المال الفكري إلى واحد من أوضح المؤشرات للصحة والإنتاجية الإبداعية في الاقتصاد. وأصبح الفشل في الابتكار، ومن ثَمَّ الفشل في الحداثة، فشلاً أخلاقياً. فقياس النشاط الابتكاري يعمل على كشف موقع الفشل ووضع الأساس لحله (باري Barry، 2001، ص 104).

إذاً بالتأكيد لا يمكن لأحدٍ أن يكون في الواقع ضد الابتكار. ومع ذلك، من واجب المجتمع الأكاديمي أن يكون دائمَ التساؤل عن مثل هذه المفاهيم التي تبدو «سحريةً»، خصوصاً عندما تبدو صعبةَ القياس والتعريف بشكل دقيق (بوليت وهوب Pollitt and Hupe، 2009). كانت المقولة الشائعة لدى الحرس الأحمر للرئيس (ماو) خلال الثورة الثقافية في الصين «دمِّر القديمَ واخلق الجديدَ»، ومن المعروف أن نتائج قياس ذلك المشروع بالذات كانت غير إيجابية على الإطلاق. والواقع المحزن اليوم هو أن العديد من الندوات الإدارية عن الابتكار مليئة بالعبارات الرنانة والمفاهيم اللامعة رغم أنها خالية تماماً من أي تعريف دقيق أو إثبات علمي.

ثالثاً: الابتكار ليس شيئاً جديداً. قد لا يُطلق عليه اسم «ابتكار» في الماضي، ولكن منذ اختراع البراغي المائية والكتابة والبارود - من ضمن العديد من الاختراعات - والسلطات العامة تُروِّج الابتكارات وتتكيف معها وتنظِّمها، وأحياناً تستولي عليها. وهكذا لا ينبغي أن يُتصور أن دراسة الابتكار في القطاع العام من الأمور التي لم تظهر إلا في الآونة الأخيرة، فإن أعمال (روجرز) المبكرة، التي تظهر الآن في الإصدار الخامس من كتابه المعروف بـ «انتشار الابتكار» (Diffusion of Innovation)، مبنية على أبحاث قام بها قبل خمسين عاماً، وتضمنت حالاتٍ في القطاعين العام والخاص (روجرز Rogers، 2003). وهناك الكثير مما يمكن تعلُّمه إذا أدلينا بالشباك على نطاق أوسع من ذلك في التاريخ، وبشكل أبعد مما تمكن بعض الكتاب المعاصرين من القيام به حول هذا الموضوع حتى الآن (بوليت Pollitt، 2008). هذا لا يعني أننا لا نواجه أنماطاً

واتجاهاتٍ جديدةً في الابتكار. إنَّ أحد الاتجاهات الأخيرة، والذي ينبغي أن يحظى باهتمام كبير لدى المهتمين بالإدارة العامة، هو أن طريقة التنظيم العام للابتكار والملكية الفكرية أصبحت تأخذ بُعداً دولياً بشكل متزايد، وفي الكثير من الأحيان بوساطة من منظمات دولية مختلفة الأنواع. «بالتأكيد أصبحت الرقابة على حقوق الملكية الفكرية مصدرَ قلق كبير في تطوير مؤسسات الحوكمة الدولية» (باري Barry، 2001، ص 105). بعض هذه المنظمات المؤثرة مجردة إلى حد ما من الرقابة الديمقراطية، ويمكن أن تقع فريسةً للشراكات ذات التنظيم المتقدم في إدارة المصالح، كما أظهرت أبحاث برونسون وجاكبسون المثيرة للجدل بشأن المعايير التقنية (Brunsson and Jacobson, 2002).

رابعاً: لا بد من التخلص من الافتراض الشائع أن الابتكار يحدث بشكل رئيسي أو حصري في القطاع الخاص، وأنه يجب علينا أن نلتفت للقطاع الخاص لمعرفة كيفية القيام بذلك (مور وهارتلي Moore and Hartley، 2008، ص 6). تاريخيًّا، شكَّل القطاع العام مصدراً رئيسياً للابتكارات في التنظيم والتقنية والأفكار الإبداعية. لننظر فقط إلى ثلاثة أمثلة: الأول هو التخطيط والتقنية المبتكرة في بناء وتجميع الموانئ الاصطناعية العائمة في غضون بضعة أيام، والتي تمَّ استخدامها في عمليات الإنزال يوم الهجوم على ساحل نورماندي في الحرب العالمية الثانية (فيرون Ferrand، 1997؛ كومباجنون Compagnon، 2001). المثال الثاني على ذلك هو اختراع التطعيمات ومن ثَمَّ الصقل التدريجي لأساليب تطعيم الشعوب بأكملها، ومن ثَمَّ إنقاذ الملايين من الأرواح وتجنُّب حالات مرضية مختلفة لا تعدُّ ولا تُحصى (ويمكن إضافة أن ذلك أدى بدوره إلى مئات إن لم يكن الآلاف من الابتكارات الأخرى في التعليم العام والرعاية الصحية، حيث ينظر المعلمون والأطباء والممرضون إلى مثل هذه الابتكارات على أنها جزءٌ من مهامهم لتحسين الخدمات التي يقدمونها). الثالث، أن هناك ابتكارين تمَّ اختراعهما في منظمتين ينتميان للقطاع العام: الإنترنت في وكالة مشاريع الدفاع والبحوث المتقدمة (DARPA)، والشبكة العنكبوتية العالمية في المنظمة الأوروبية للأبحاث النووية (CERN) (مولجان Mulgan، 2007، ص 4). هذا لا يعني أن دراسة الابتكارات في القطاع الخاص غير مجدية، بل على العكس من ذلك، ولكن من المهم تصحيح الأولوية المطلقة التي تعطيها بعض الدراسات للسياقات التجارية، والاعتقاد الخاطئ بأن الأسواق الخاضعة للمنافسة هي فقط التي يمكنها توفير الوقود اللازم للابتكار. ولا يوجد أي سبب لموظفي القطاع العام أن يشعروا بالنقص عندما يُفتح سجل الابتكار في القطاع العام. وعلى صعيد أكثر إيجابية، فإنه من المنطقي أن ننظر إلى بعض الابتكارات الكبرى في القطاع العام عبر التاريخ، ومعرفة ما إذا كان هناك أي عوامل مشتركة في الظروف التي يبدو أنها تفضي إلى الإبداعين التنظيمي والفردي.

خامساً: الابتكار هو نشاط محفوف بالمخاطر. «الابتكارات غالباً ما تتطلب إدارات تتحمل مخاطر يتم إدارتها بشكل جيد» (مكتب التدقيق الوطني National Audit Office، 2006 (أ)،

ص 4). فالعديد من الابتكارات لا تعمل بشكل جيد، وحتى التي تعمل بشكل جيد تجلب معها عواقب إضافية غير مرغوبة وغير متوقعة، مثل: محرك السيارة الـ (همبرغر)، الأجور المرتبطة بالأداء، وثمة موضوع ذو حساسية هو المشتقات المالية المبتكرة التي تُجمع من ضمن أمور أخرى، وكذلك القروض المنزلية الهشة. «الابتكار لا يؤدي بالضرورة إلى التحسين» (مور وهارتلي Moore and Hartley، 2008، ص 9). ومن المنطقي التوقع بأنَّ نسبةً كبيرة من الابتكارات سوف تفشل، على الأقل إلى حد ما. ولكن ينبغي دراسة ذلك في سياق أن:

الناس في الحكومة لا يخشون شيئاً أكثر من الفشل في الأمور التي يهتم بها الإعلام... عندما تفشل مبادرات جديدة، وهذا حتماً ما يحدث في نسبة كبيرة من الحالات، فإنها تصبح محلَّ اهتمام كبير لدى الإعلام مع التركيز على مَن هو الشخص المسؤول الذي يقع عليه اللوم.

(ألتشولر Altshuler، 1997، ص 39؛ وانظر أيضاً مكتب التدقيق الوطني National Audit Office، 2006 (ب)، ص 5-6).

قد يكون من المفيد للمسؤولين في القطاع العام الذين يرغبون في الابتكار أن يسألوا أنفسهم الأسئلة التي طرحها (مولجان): «ما هي نسبة النجاح المعقولة في الابتكارات الجوهرية: واحد في كل اثنين، أو واحد في كل عشرة؟ هل يعتمد موظفو الخدمة المدنية على السياسيين في توليد الأفكار الجديدة أو العكس؟» (مولجان Mulgan، 2007، ص 5). ما هي إجابات خبراء الابتكار عن هذه التساؤلات؟ وإذا كان البعض يعتقد أنه لا يمكن الإجابة عن مثل هذه الأسئلة، ما هي أسباب هذا الاعتقاد؟ وماذا يعني ذلك بالنسبة للخبراء بصفتهم مستشارين لصنَّاع القرار السياسيين والإداريين؟ وعلاوة على ذلك، وربما السؤال الأصعب من بين هذه التساؤلات، كيف يمكن للسياسيين وغيرهم من أصحاب المناصب في القطاع العام إقناع وسائل الإعلام والجمهور أنه من المقبول، في سياقات معينة وتحت ظروف معينة، إنفاق المال العام على مبادرات يتضح لاحقاً أنها فاشلة؟

الخطورة بالنسبة للمختصين هي أنهم سوف يتم توجيههم للابتكار، وتهنئتهم عند أول ابتكار ناجح، ثم توبيخهم عند فشل الابتكار الذي يليه. بعد ذلك، سيتم فرض أنظمة بيروقراطية جديدة لمنع تكرار مثل هذا النوع من الفشل. مثل هذه الدورات أو التعاقبات بين الضوابط الصارمة والضوابط اللينة، ثم العودة مرة أخرى إلى الضوابط الصارمة هي مِن الظواهر المعروفة في الإدارة العامة (بوليت Pollitt، 2008).

سادساً: عملية إنشاء حقوق الملكية الفكرية للابتكارات لا تتعلق فقط باختراع الأجهزة والإجراءات نفسها، ولكن كثيراً ما تنطوي أيضاً على اختراع، أو على الأقل إعادة تعريف الأدوار والفاعلين. «مسألة مَن هو أو ما هو الفاعل الاجتماعي (social subject) للاختراع قد تكون في

حد ذاتها قابلةً لتفسيرات مختلفة» (باري، 2001، ص 106). على سبيل المثال، هل ينبغي اعتبار كتابة برامج الحاسب الآلي المبتكرة بوصفها عملاً من أعمال التأليف، حيث يتم مَنْح المؤلف حقوقَ التصرُّف الفردية كشخص، أو أنها عملٌ من أعمال التصميم أو الاختراع، حيث بالإمكان بيع وشراء الملكية بين الشركات؟ ومن جانب آخر، ما هي السياسة المناسبة تجاه الابتكارات ذات المكاسب المحتملة التي تصدر من المنظمات الحكومية (سواء كانت وزارات أو هيئات أو مختبرات... إلخ)؟ مبدأ «المصلحة العامة» غير مفيد في هذا السياق، فهل تقتضي المصلحة العامة مَنْح هذه الابتكارات للآخرين مجاناً ليتمكن السوق والمجتمع المدني من الاستفادة منها بشكل سريع؟ أم هل تقتضي المصلحة العامة أن تحتفظ السلطات العامة بحقوق الملكية واستخدام أي مكاسب مالية لتعويض النفقات العامة والحد من أعباء دافعي الضرائب؟ هناك أمثلة كثيرة على هاتين السياستين على أرض الواقع، ولكن السؤال هو: ما هي الظروف التي يُفضَّل فيها تطبيق إحداهما على الأخرى؟ ما هي أنواع القوانين، على الصعيدين الوطني والدولي، التي نحتاجها لتوجيه وتأطير هذه القرارات؟ هذه بالتأكيد من المسائل التي يجب أن يهتم بها مسؤولو الإدارة العامة؛ لأنها جزءٌ لا يتجزأ من اهتمام علم الإدارة العامة الكلاسيكي بالتفريق بين القطاعين العام والخاص، والاهتمام بتطبيق القانون لتحديد الخط الفاصل بين القطاعين، رغم صعوبة ذلك لكونه يتحرك باستمرار.

استدراكات في بحوث الابتكار:

بما أن العلوم الاجتماعية بشكل عام والعلوم الإدارية بشكل خاص تتسم بوجود اختلافات عميقة في المدارس المعرفية التي تتبناها، إذ لا يمكن أن يكون هناك مجموعة موحدة من التوصيات لبحوث الابتكار في المستقبل. وللتبسيط، وإن كان مبالغاً فيه، يستعير هذا الفصل من البحوث في دراسات السياسة من خلال استخدام فكرة كاي لسلسلة متصلة بين قطبين أو مدرستين فكريتين: المدرسة النوموثيتيكية (nomothetic)، والمدرسة الإيديوغرافية (ideographic). فالمنتمون إلى المدرسة النوموثيتيكية يؤمنون بإمكانية النظرية العامة، ويفضلون المناهج الافتراضية الاستنتاجية وبناء النماذج والتجارب، وإن أمكن من خلال استخدام الأساليب الكمية (كاي Kay، 2006، الفصل 2). أما المنتمون إلى المدرسة الإيديوغرافية فهم أقلُّ تفاؤلاً بشأن احتمالية وجود قوانين عامة وشاملة، وبدلاً من ذلك يميلون إلى التركيز على الأبعاد الخفية في السياقات المختلفة والاختلافات الناتجة عن الفروق في التفسير. والمنتمون للمدرسة المؤسساتية التاريخية يحبذون حالياً أسلوب السرد كشكل من أشكال الفهم المصطنع والتفسير. وهذا قد يسمح ببعض التعميم حول

الآليات والعمليات المحددة في سياق معين، ولكنه لا يتسع للنظريات العامة التي يسعى إليها أنصار المدرسة الـنوموثيتيكية (بوليت وبوكارت Pollitt and Bouckaert، 2009، الفصل 9). والمدرستان تختلفان حول العديد من القضايا الأساسية، بما في ذلك طبيعة السببية والتفسير (انظر- على سبيل المثال - كركي Kurki، 2008). ولا شك أن حقل الإدارة العامة، الذي اتسم منذ نشأته بتعدد التخصصات في بحوثه، هو جزء من ساحة المعركة التي تتنافس فيها هاتان المدرستان (فيرلي وآخرون .Ferlie et al، 2005؛ لوتون Luton، 2008؛ لين وآخرون .Lynn et al، 2008).

يقدِّم (بورينز) Borins في كتابه بعنوان «الابتكارات في الحكومة» (2008) تصوراً جيداً عن جدول أعمال بحوث أنصار المدرسة الـنوموثيتيكية، فهم يهدفون في المستقبل إلى التركيز على الابتكارات الجماعية أكثر من الحالات الفردية. وتماشياً مع هذا التوجُّه في البحث عن التعميمات المماثلة، يريدون أخذ الابتكارات الفاشلة في الاعتبار فضلاً عن الناجحة منها. كل ذلك يعني أن هناك حاجة لقياس معنى الابتكار نفسه؛ ليتمكن الباحثون من التعداد والمقارنة. وعلاوة على ذلك، يرغب الـنوموثيتيكيون في معرفة المزيد عن آثار الممارسات التنظيمية والقيادية المختلفة على الأداء، والابتكار في حالات مختلفة من المهام (كيلمان Kelman، 2008، ص49). إنهم يريدون صقل أساليبهم الكمية، بتقليل الاعتماد على الاستبانات المتعددة والبسيطة التي لا تسفر عن فهم حقيقي للتطورات مع مرور الوقت. أيضاً هناك مبالغة في استخدام استطلاعات التقارير الذاتية في الأبحاث القائمة على الانحدار الإحصائي في مجال الإدارة العامة لقياس بعض جوانب الأداء في المنظمة كمتغير تابع، وفي الوقت نفسه جمع المعلومات حول المتغيرات التنبؤية باستخدام التقارير الذاتية من نفس الاستطلاع؛ الأمر الذي يؤدي إلى إشكالية التحيز نتيجة الاعتماد على الأداة البحثية نفسها...(كيلمان Kelman، 2008، ص50)؛ كل ذلك يعتبر منطقياً ضمن هذا النموذج البحثي ولكنه ليس النموذج الوحيد.

الأسلوب المتبع من قِبل الباحثين في المدرسة الإيديوغرافية يختلف كثيراً. بدايةً هناك شك عميق في نموذج ‘‘المتغيرات’’ الذي لا يزال مسيطراً ليس فقط على مدرسة كينيدي في هارفارد ولكن أيضاً على معظم العلوم الاجتماعية في الولايات المتحدة الأمريكية، والكثير من العلوم الاجتماعية في أوروبا.

ففي وصف حاد لمدرسة علماء الاجتماع في جامعة شيكاغو يقول أندرو أبوت: المتغيرات لا وجود لها في الواقع، بل هي مُضلِّلة حتى كمفاهيم نظرية. فإن فكرة المتغير هي فكرة وجود معيار له نفس السببية مهما كان السياق: الفكرة هي أن «التعليم»، على سبيل المثال، يمكنه أن يكون له «تأثير» على الوظيفة بغض النظر عن الصفات الأخرى للفرد، سواء كانت تلك الصفات تجارب سابقة أخرى، أو خصائص شخصية أخرى، أو الأصدقاء، أو المعارف، أو العلاقات... وكان رأي

مدرسة شيكاغو هو أن مفهوم «إجمالي العوامل المؤثرة» هو من أوهام العلم الاجتماعي. لا شيء يحدث في العالم الاجتماعي نتيجة «صافي المتغيرات الأخرى». جميع الحقائق الاجتماعية تقع في سياقات، فلماذا يتظاهرون بأن الأمر ليس كذلك؟ (أبوت Abbott، 1997، ص 1152).

وبشكل مماثل، يمكن القول إن جميع الابتكارات في القطاع العام تحدث في سياقات معينة، ومن ثَمَّ فإن البحث عن نماذج عامة خارجة عن سياقها لكيفية زيادة الابتكارات - على سبيل المثال، عن طريق «تطوير القيادات» أو «فرق دائمة متعددة التخصصات» - من المرجح أنه سوف يفشل أو يكون مضللاً. فمن المستبعد أن تكون الظروف التي تؤدي إلى ارتفاع معدلات الابتكار في مجال الرعاية الاجتماعية اليابانية- مثلاً- هي نفسها التي سوف تولِّد الابتكار في مجال الاتصالات الهولندية.

ثمة مجالات خصبة للبحوث الإيديوغرافية: أولها، هو مفهوم الابتكار نفسه. كيف حقَّق الابتكار أهميته الحالية؟ ما الأطراف التي عزَّزت شعبية الابتكار المتنامية، ومَن منها يستفيد من هذه الشعبية؟ ما هي الإستراتيجيات البلاغية التي تمَّ استخدامها لإقناعنا بأن الابتكار مهم إلى هذا الحد؟ كيف تحوَّل معنى الابتكار من فترة إلى أخرى ومن مكان إلى آخر؟ كيف يمكن مقارنة مسيرة مفهوم الابتكار مع مسيرة المفاهيم الأخرى التي حظيت باهتمام متزايد في جدول أعمال الحكومات في الآونة الأخيرة، مثل: «الجودة» و«القيادة» و«الشراكة»؟ كيف يتمُّ تعديل تعريف الابتكار والتلاعب به ليتناسب مع الاهتمامات الحالية؟ لماذا - على سبيل المثال - يتمُّ تعريف التحسين التدريجي في الكثير من الأحيان كنشاط خارج نطاق الابتكار، وما هي الآثار المترتبة على ذلك من حيث التقدير والتحفيز التنظيمي؟ وبالمقابل، لماذا قامت الحكومة المركزية في المملكة المتحدة بتغيير تعريف الابتكار من تغيير جذري غير متواصل إلى تغيير يتصف بالتحسين المستمر (أوسبورن وآخرون .Osborne et al، 2008، ص 63-64)؟

ثانياً، ماذا عن الإدارات العامة التي لا تعطي الابتكار الاهتمام الذي يحظى به في شمال غرب أوروبا وفي أمريكا الشمالية؟ هل يصحُّ وصف هذه الإدارات بأنها رجعية أو خامدة؟ أم أن لديها تجاربها الخاصة في التغيير والتطوير بمعزل عن الضجة المحيطة بالابتكار؟ وإذا كان الأمر كذلك، ما هي أشكال هذا التغيير؟

ثالثاً، ما الذي يحدث للابتكارات على المدى الطويل؟ الكثير من البحوث في الابتكار ركزت، ولأسباب مفهومة، على المرحلة المبكرة على لحظة حدوث الابتكار وما يؤدي إليه، والعوامل التي تؤدي إلى انتشار بعض الابتكارات من خلال جذب الفئة المناسبة من المتبنين في مرحلة مبكرة، ولكن ماذا عن المراحل اللاحقة من تطوُّر الابتكار؟ ومن المعروف أن إصلاحات

الإدارة العامة قد تضاءلت وتلاشت بنفس السرعة التي ظهرت فيها (بوليت Pollitt، 2007). ما نسبة الابتكارات الإدارية التي تختفي بشكل سريع؟ وهل هناك نمط معين لتلك الابتكارات التي تستمر بدلاً من أن تتلاشى بعد أول ظهور؟ ما الأحداث النمطية في قصص الابتكار (بوكر Booker، 2004)؟

تأملات ختامية:

وفي الختام، ربما يتطلب الأمر بعضَ التأمل الذاتي. فإن الصورة النمطية للشخص المبتكر هي الأستاذ الجامعي المنهمك في عمله داخل المختبر. من المفترض أن تكون الجامعات أحد المصادر الرئيسية للأفكار الجديدة، ولكن في الوقت نفسه، كما أشار كون (Kuhn)، معظم الأكاديميين يقضون معظم وقتهم داخل إطار «العلم المعتاد»، وهو ما يعني أن أفكارهم تكمن داخل إطار كثيف من التعاريف والاستشهاد بالأعمال العلمية السابقة. فالسمعة العلمية مبنية إلى حد كبير على الحرص الشديد للتكيُّف مع جميع الأفكار السابقة في مجال التخصص. ومؤشرات الاستشهاد في المجلات العلمية الدورية التي تحظى الآن بأهمية أكبر من أي وقت مضى، لا تقيس مدى الابتكار في المقالات التي ننشرها، ولكننا نقيس عدد أقراننا الذين قرؤوا ما كتبنا ويريدون الاستشهاد به أو الاقتباس منه؛ من ثَمَّ فإن إحصاءات الاستشهاد بالمجلات الدورية المبتكرة منخفضة، وعلى وجه التحديد، لأنَّ مجموعة الأقران الأكاديميين لا يعرفون تماماً كيفية إسقاط مثل هذه الأعمال المبتكرة داخل الإطار التقليدي الذي تلقوه من الجيل السابق. وفي مقابلات التقييم السنوي لدينا قد يُطلب منا التحدُّث عما قمنا بنشره، لكننا نادراً ما نُسأل عن الأفكار الجديدة التي قدَّمناها على مدار العام الماضي. وإذا طرأت لدينا فكرة جيدة، قد لا نحصل على الكثير من المساعدة أو التوجيه من داخل الجامعة حول كيفية نَشْر وتنفيذ هذه الفكرة، أو ربما هناك توجيه ولكننا لا نعرف أين نحصل عليه.

باختصار، ينبغي أن لا ندرس الابتكار فحسب ولكننا بوصفنا أكاديميين من المفترض أيضاً أن نقوم بهذا الابتكار. من المفترض أن يكون مثل هذا الكتاب إحدى الوسائل لتوليد الأفكار الجديدة من خلال النقاش والتفاعل. وقد يكون مناسباً أن نختم بمقولة الفيزيائي لينوس بولينغ (Linus Pauling) الحائز على جائزة نوبل: «طريقة الحصول على أفكار جيدة هي جَمْع الكثير من الأفكار وإتلاف السيئ منها»[1]. إذاً دعونا نبدأ بعملية الجمع والإتلاف!

الفصل الثالث

ما مدى انتشار الابتكار في القطاع العام؟ وما أوجه تشابه الابتكار في القطاع العام مع الخاص؟

لارس فوجلسانج وجون ستورم بيدرسن
Lars Fuglsang and John Storm)
(**Pedersen**

مقدمة:

يقدِّم هذا الفصل محاولة مبدئية للمقارنة بين الابتكار في المؤسسات العامة والابتكار في الشركات الخاصة في الدنمارك. والاعتقاد السائد هو أن المؤسسات العامة أقل ابتكاراً من الشركات الخاصة، ولكن في الواقع هناك احتمالٌ كبير أن الابتكار كان موجوداً بشكل دائم في القطاع العام، وبأشكال مماثلة لتلك الموجودة في القطاع الخاص، بل إنَّ الابتكارات التي يقوم بها موظفو القطاع العام في أعمالهم اليومية قد تكون جوهريةً للحفاظ على الموثوقية والاستقرار العام لهذه المؤسسات. يؤكد هذا الفصل على أهمية دراسة كيفية حدوث الابتكار في مؤسسات القطاع العام. وفي حين أن معظم النقاشات حول الإدارة العامة التنفيذية الجديدة والإصلاحات الحكومية الأخرى ركَّزت على الآثار الاقتصادية، فإنه بالإمكان توجيه المزيد من الاهتمام للابتكار بوصفه جانباً مهماً للتغيير في القطاع العام. واستناداً إلى مقارنة بين استطلاعين لكلٍّ من المؤسسات العامة الدنماركية والشركات الخاصة، يبحث هذا الفصل مدى تكرار الابتكار في القطاع العام، ويقارن أوجه التشابه والاختلاف في الابتكار في هذين القطاعين.

سياق مشكلة:

الاعتقاد السائد هو أن المؤسسات العامة أقل ابتكاراً من الشركات الخاصة، ومع ذلك فإن الأبحاث لم تتمكن من إثبات ذلك علمياً حتى الآن (إيرل Earl، 2002؛ إيرل Earl، 2004؛ كوخ وآخرون .Koch et al، 2005؛ مكتب التدقيق الوطني National Audit Office، 2006 (أ)، 2006 (ب)). وعلى سبيل المثال، في دراسة كندية وجدت لويز إيرل (Louise Earl, 2002) أنه في بعض المجالات المهمة في التغيير، كانت منظمات القطاع العام الكندية أكثر ابتكاراً بمرتين تقريباً من الشركات الخاصة. وبالإضافة إلى ذلك، وجد كوخ وآخرون (Koch et al,. 2005) العديدَ من الأمثلة على الابتكارات في القطاع العام.

وبعض الدراسات التي تقر بالابتكار في القطاع العام وجدت أن هذا الابتكار في الكثير من الأحيان يتمُّ تنظيمه بطريقة مختلفة (انظر- على سبيل المثال- مكتب التدقيق الوطني National Audit Office، 2006 (أ)). والافتراض هو أن الابتكار في القطاع الخاص يعتمد بشكل أكبر على الموظفين، والاستجابة لاحتياجات العملاء. وترتبط ابتكارات القطاع العام بمبادرات طرح السياسات والإدارات العليا، ويتم تنظيمها بأسلوب «مِن الأعلى إلى الأسفل»، ولكن دراسات الحالات تشير إلى أن الأمر ليس دائماً كذلك على أرض الواقع (انظر، على سبيل المثال، فوجلسانج Fuglsang، 2008). فهناك ابتكارات قائمة على الممارسات اليومية أو أنها ملازمة للأعمال الروتينية، وفي بعض الأحيان تكون الابتكارات مختبئة في أعمال الموظفين اليومية، وأحياناً تكون الانحرافات عن الروتين ضرورية جداً لضمان أن خدمات القطاع العام تعمل بشكل صحيح.

موضوع الابتكار هو حديث الساعة فيما يتعلق بالإدارة العامة التنفيذية الجديدة والإصلاح الحكومي. ويبدو أن الإدارة العامة التنفيذية الجديدة في تراجع، على الأقل في بعض الجوانب (بوليت Pollitt، 2003؛ دونليفي وآخرون .Dunleavy et al، 2006). ولعل الوصف الأدق هو أن الإدارة العامة التنفيذية الجديدة ظاهرة مستمرة تتطلب التعريف وإعادة التعريف عدة مرات، ولكن النقاشات حول الإدارة العامة التنفيذية الجديدة كانت في أغلبها بسبب النتائج الاقتصادية المتوقعة منها. هناك ما يدعو إلى دراسة كيفية استجابة الإدارة العامة التنفيذية الجديدة والإصلاح الحكومي للابتكارات في الأنشطة اليومية في القطاع العام.

وقبل أن يتم ذلك، لا بد من إجراء بحوث أكثر دقةً في كيفية حدوث الابتكارات بطرق مختلفة في مؤسسات القطاع العام استجابةً للمشكلات المختلفة التي تطرأ في تلك البيئة. هناك احتياج للبحوث في الخدمات العامة لدراسة الابتكار في القطاع العام بطريقة أكثر منهجية، هذا يمكن أن يؤدي في نهاية المطاف إلى تحسين موثوقية وإنتاجية وابتكار وتنمية الخدمات العامة وخضوعها للقوانين والأنظمة والتعميمات (سبورير وآخرون .Spohrer et al، 2008، ص 10).

يهدف هذا الفصل إلى المساهمة في هذه الجهود بالتركيز على التجربة الدنماركية، حيث يسعى الباحثون إلى الإجابة عن الأسئلة التالية: (1) ما مدى انتشار الابتكار في القطاع العام في

الدنمارك؟ (2) ما أوجه التشابه والاختلاف في الابتكار بين القطاعين العام والخاص؟

ماذا يعني الابتكار؟

الابتكار ليس مصطلحاً دقيقاً للغاية، وقد أشار مكتب التدقيق الوطني في المملكة المتحدة إلى أنه «لا يوجد هناك تعريف سائد أو مقبول على نطاق واسع لمفهوم الابتكار» (مكتب التدقيق الوطني National Audit Office، 2006 (ب)، ص 4). لكن، وكما ورد أيضاً في التقرير، هناك اتفاق في الأدبيات على أن الابتكار يجب أن يشتمل على نشاطين متصلين على الأقل، هما: (1) القيام بشيء جديد، (2) تطوير هذا الشيء الجديد للعمل في سياق معين. والابتكار هو المفهوم الذي يشرح هذين النشاطين المتشابكين المتعلقين بتوليد الأفكار الجديدة، والعمل على إنجاح هذه الأفكار في سياق معين.

وهكذا يمكن النظر للابتكار على أنه «أفكار جديدة وناجحة» (Young Foundation، 2006، ص 9)، أو «الجهد الرامي إلى تطوير عنصر تمَّ اختراعه مسبقاً، لكي يصبح له استخدام عملي وتجاري، وقبول هذا العنصر لدى المستخدمين» (سندبو Sundbo، 1988، ص 12). ويُعرِّف مكتب التدقيق الوطني الابتكار بطريقة مماثلة على النحو التالي: «وجود أفكار جديدة، وتطوير الأفضل منها، وتنفيذها بالطريقة التي تضمن على الأقل تحسين أداء وطريقة عمل المنظمة التي تعمل بها» (National Audit Office، 2006 (ب)، ص 8).

هناك اتفاق على أن الابتكار ليس من الضروري أن يكون جديداً على مستوى العالم، ولكنه فقط جديد على مستوى الشركة أو المنظمة لكي يعدُّ العمل ابتكاراً. وكذلك من المتفق عليه بشكل عام أن يشمل تعريف الابتكارات المرحلية (الخطوات الصغيرة) وليس فقط الابتكارات الجوهرية. وعلاوة على ذلك، فإن الابتكار لا يشير فقط للابتكار التقني، ولكن أيضاً الابتكار في الخدمات، والابتكار التنظيمي، والابتكار التسويقي، وابتكار العمليات، والابتكار النظري، وهكذا يحدث الابتكار بأنواع وأشكال مختلفة حسب السياق.

ويرى بعض الباحثين أن الابتكار يجب أن يكون متعمداً ومقصوداً لكي يعتبر ابتكاراً (كوخ وآخرون Koch et aI.، 2005، ص 1). بينما يرى آخرون أن الابتكار يمكن فهمه في بعض الأحيان بوصفه عملاً يتمُّ دون وعي أو قصد (تويفونين وآخرون Toivonen et aI.، 2007)، وبشكل متكامل مع الممارسات. ويرى البعض أن الابتكارات يجب أن تتكرر من أجل اعتبارها ابتكارات (تويفونين وآخرون Toivonen et aI.، 2007)، في حين يعتقد آخرون أنه من المناسب

أن يشتمل تعريف الابتكار أيضاً على تلك الابتكارات التي تحدث مرة واحدة، مثل الابتكارات المتعلقة بالمشكلات التي يطرحها العملاء بشكل خاص (جالوج وواينشتاين Gallouj and Weinstein، 1997). وقد يكون هذا النوع الأخير من الابتكارات نموذجياً في ابتكار الخدمات، حيث تكون علاقة مزود الخدمة والعميل ذات أهمية بالغة.

هذه الصعوبات في تعريف الابتكار تشكِّل إشكالات في دراسة الابتكار على المستوى الكلي. وفي مسح الابتكار الاجتماعي الذي تمَّ في المملكة المتحدة بين عامي 2002 و2004 على سبيل المثال (Community Innovation Survey CIS4, 2002-04)، تم تقديم التعريف الموجز التالي للابتكار:

يُعرَّف الابتكار بأنه تغييرات رئيسية تهدف إلى تعزيز وضعك التنافسي وأدائك ودرايتك أو إمكاناتك لتحسين قدراتك في المستقبل. وقد يشمل ذلك السلع الجديدة أو تلك التي تمَّ تطويرها بشكل ملموس، والخدمات أو العمليات لصُنع أو توفير هذه السلع. ويشمل الإنفاق على أنشطة الابتكار، على سبيل المثال: الإنفاق على الآلات والمعدات، والبحوث والتطوير، والتدريب، وتصميم السلع والخدمات أو التسويق.

وبناءً على هذا التعريف، يتوجب على الذين يجيبون على الاستبانات أن يحكموا بأنفسهم ما إذا كان التغيير الذي يفكرون فيه في منظماتهم ينبغي اعتباره ابتكاراً أم لا. وبهذه الطريقة، يمكن للابتكار أن يأخذ أشكالاً عديدة اعتماداً على تفسيرات المستجيبين. وهذا قد يكون في الواقع إستراتيجية بحثية جيدة؛ لأنه يمكن القول إنها تتطلب معارف وخبرات محددة من قِبل المستجيبين لمعرفة الابتكار ومدى ملاءمته.

وقد تم تطبيق هذه الإستراتيجية كأساس لهذا الفصل. لقد حاولنا عدم تقديم تعريف ضيق للغاية للابتكار كأساس لجَمْع البيانات (انظر أدناه)، وبالتالي فإنه بإمكان الابتكارات أن تأخذ أشكالاً عديدة، وأن تتطور بطُرق مختلفة في مختلف القطاعات، ولكن من المهم التأكيد على أن الابتكار هو أكثر من مجرد أفكار إبداعية جديدة. الابتكار يجب أن يشمل تغييرات محددة وذات أهمية حتى يمكن اعتباره ابتكاراً.

هناك في بعض الأحيان تمييز في أدبيات الابتكار في مؤسسات القطاع الخاص بين ثلاثة نماذج تاريخية للابتكار، تُسمَّى شومبيتر الأول والثاني والثالث (Schumpeter I, II and III،

انظر، على سبيل المثال: فيليبس Phillips، 1971؛ سوندبو وفوجلسانج Sundbo and Fuglsang، 2002؛ فوجلسانج Fuglsang، 2008). فأي من هذه النماذج تهمُّ القطاع العام في سياق إصلاح الحكومة والإدارة العامة التنفيذية الجديدة؟

في نموذج شومبيتر الأول، يتم تنظيم الابتكار حول رجل الأعمال الريادي الذي يتسم بالإخلاص وإنجاز المهام والقدرة على العمل ضد التيار و«النمط الروتيني» للحياة اليومية. وقد كان هذا النموذج للابتكار ذا أهمية في بداية القرن العشرين، عندما كانت التنمية الاقتصادية تعتمد على الأفراد الرياديين. وقد تم وصف الريادي ودوره في التنمية الاقتصادية من قِبل شومبيتر في عمله الرائد عام 1911 (Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung: Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus، شومبيتر Schumpeter، 1969).

في نموذج شومبيتر الثاني (شومبيتر Schumpeter، 1947)، يتمُّ تنظيم الابتكار حول مراكز البحث والتطوير (R & D) في الشركات الكبيرة أو في الحكومة، أو من خلال تعاون وثيق بين الحكومة والشركات الكبيرة. هنا يصبح الابتكار روتيناً ينجزه أخصائيون مدربون: الباحثون، والمهندسون، وغيرهم. وقد حظي هذا النموذج للابتكار بالاهتمام خلال فترة الحرب العالمية الثانية عندما بدأت الدولة في الاستثمار في البحث والتطوير على نطاق أوسع، وبدأت الشركات بالاستثمار في مختبرات البحوث بشكل ممنهج.

في نموذج شومبيتر الثالث (لوندفال Lundvall، 1988؛ بيسانت Bessant 2003؛ تشيزبروه Chesbrough 2003؛ فون هيبل von Hippel، 2005)، يكون الابتكار عمليةً مفتوحةً وتفاعليةً تتضمن الكثيرَ من المصادر والأفكار الداخلية والخارجية من مختلف أنواع الأفراد، حيث يكون للموظفين مشاركةٌ أكبر في توليد الأفكار وعمليات التطوير داخل المؤسسات. وعلى المستوى الإستراتيجي، يتم ربط الأنشطة المختلفة مع بعضها البعض من خلال المؤسسة وموظفيها، ويتم تحفيز ودفع عجلة الابتكار بأسلوب غير مركزي في المؤسسات. وقد أصبح هذا النموذج أكثر قابليةً في السنوات الأخيرة عندما أصبحت موارد الإبداع أكثر توزيعاً في المجتمع.

في سياق إصلاح الحكومة والإدارة العامة التنفيذية الجديدة، قد يعني نموذج شومبيتر الثالث تغييراً في نظام الابتكار المغلق من الأعلى إلى الأسفل من حيث كونه أكثر تفاعلاً وتكيفاً مع السياق. ويعدُّ هذا التغيير مرغوباً في القطاع العام لأسباب عديدة، فهو مناسب لطبيعة القطاع العام من حيث الاستجابة بشكل أفضل لمطالب المواطنين. ومع ذلك، فإن هذا النموذج مثيرٌ للجدل؛ لأنه يبتعد خطوةً عن مبادئ الشمولية وسيطرة السياسية.

وهناك وجهة نظر أخرى هي أن هذا النموذج موجود بالفعل في القطاع العام. فالمؤسسات العامة تعتمد على الموظفين في الابتكارات التفاعلية والمفتوحة للحفاظ على موثوقيتها ومصداقيتها أمام المواطنين. ويجب أن يكون الموظفون قادرين على التصدي للمشاكل الملموسة في حياتهم الوظيفية اليومية من أجل تقديم الخدمات بطريقة سليمة. وإذا كان الأمر كذلك فإن الدور الرئيسي للإدارة العامة التنفيذية الجديدة ليس تحفيزَ هذا النموذج وإنما الاستجابة له. والفكرة المطروحة في هذا الفصل هي أنه من المهم دراسة كيفية حدوث الابتكار في مؤسسات القطاع العام قبل إطلاق موجة جديدة من المبادرات للإدارة العامة التنفيذية الجديدة؛ لتشجيع المزيد من الابتكار الذي يتسق مع السياق.

بيانات عن الابتكار:

في هذا الفصل سوف يتم تحليل مجموعتين مختلفتين من البيانات عن الابتكار في القطاعين العام والخاص في الدنمارك.

الابتكار في القطاع العام:

البيانات المتعلقة بالابتكار في القطاع العام تأتي من استبانة إلكترونية تمَّ توزيعها عبر شبكة الإنترنت مؤخراً (بيدرسن Pedersen، 2007). وكان الجمهور المستهدف من الاستبانة القيادات العليا في رياض الأطفال والمدارس ومؤسسات النشاط اللامدرسي والمؤسسات المتخصصة في علاج الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، ومنازل المسنين. وكلها عبارة عن مؤسسات رعاية اجتماعية تديرها البلديات الدنماركية[2]، ويبلغ عددها أكثر من 11.000 مؤسسة. وقد تم إرسال الاستبانة لعينة ممثلة من قيادات (1.502) مؤسسة. وقد تم اختيار هذه المؤسسات على أساس العينة العنقودية الطبقية في مرحلتين.

وقد كان إجمالي عدد القادة الذين استجابوا للاستبانة من هذه المؤسسات 759 قائداً؛ وهو ما يعني أن معدل الاستجابة كان 51 في المائة. وقد تمت مخاطبة القادة في العينة عن طريق البريد الإلكتروني في رسالة تحتوي على الوصف والرابط للاستبيان[3].

ووفقاً لإستراتيجية إجراء البحث التي ذُكرت آنفاً، تم تعريف الابتكار وفقاً لتصوُّر المشارك «كتغيير مهم في الطريقة التي تقوم بها المؤسسة بممارسة أعمالها خلال السنوات الخمس الماضية». وكان الهدف من هذا التعريف الواسع هو السماح للمشاركين لتشكيل تفسيراتهم الخاصة للوضع. علاوة على ذلك، يؤكِّد هذا التعريف أن الابتكار يشير إلى تغييرات محددة ومهمة.

ويبين تحليل الفاقد (wastage analysis) عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين عينة الدراسة (مجموعة المؤسسات التي أجابت عن الاستبيان) وجمهور الدراسة (جميع المؤسسات المذكورة). ومع ذلك، لم تكن مؤسسات ذوي الاحتياجات الخاصة ومنازل المسنين ممثلةً تمثيلاً كافياً في الدراسة بسبب إشكالات في العثور على عناوين البريد الإلكتروني لهذه المؤسسات. وباستثناء هذا القصور، كانت عينة البحث ممثلةً لأكثر من 11.000 من مؤسسات الرعاية الاجتماعية المستهدفة في هذه الدراسة.

الابتكار في القطاع الخاص:

تمَّ استخراج بيانات شركات القطاع الخاص الدنماركية من استبيان CIS (انظر CIS4، CFA، 2006(أ)). يتمُّ إجراء هذا الاستبيان مرة واحدة كل أربع سنوات في 27 دولة في الاتحاد الأوروبي، وثلاث من دول رابطة التجارة الحرة الأوروبية (EFTA) والدول المرشحة للانضمام للاتحاد الأوروبي. وعينة دراسة CIS4 الدنماركية تعتبر ممثلةً للابتكار في أعمال التجارة الدنماركية (CFA، 2006(ب)).

في الاستبيان، تم تعريف الابتكار كالتالي (ترجمة المؤلف):

الابتكار هو تقديم منتج جديد أو مُطوَّر بشكل كبير (سلعة أو خدمة)، أو عملية أو أسلوب تسويقي جديد أو مُطوَّر بشكل كبير، أو ابتكار تنظيمي كبير. الابتكار هو نتيجة لنشاطات مقصدها تحسين منتجات وعمليات وتسويق و/ أو إجراءات عمل المؤسسة، مع ملاحظة أن أنشطة البحوث والتطوير في المؤسسة ينبغي دائماً أن تُحسب كجزء من أنشطة الابتكار.

وبعبارة أخرى، يتم فهم الابتكار على نطاق واسع كنشاط يمكن أن يحدث في أربعة مجالات مختلفة. ويُعرَّف الابتكار أيضاً كنشاط يجب أن يؤدي إلى تغيرات محددة ومهمة.

ما مدى انتشار الابتكار في القطاع العام؟

وفقاً لنتائج الاستطلاع، ذكر 64 في المائة (64%) من مؤسسات القطاع العام أنها قامت بابتكارات خلال السنوات الخمس من عام 2002 إلى 2006. وكان هذا الرقم أقلَّ قليلاً من نسبة الابتكار في القطاع الخاص، حيث ذكرت (72%) من الشركات الدنماركية أنها قامت بابتكارات في فترة السنتين من عام 2002 إلى 2004 (CFA، 2006(أ)).

وبافتراض تساوي العوامل الأخرى، يبدو أن مستوى الابتكار في المؤسسات العامة أقل بشكل واضح من مستواه في القطاع الخاص ولكن يبقى مرتفعاً، فالغالبية العظمى من مؤسسات الرعاية الاجتماعية في القطاع العام ذكرت أنها قامت بابتكارات. وعلاوة على ذلك، كان استبيان CIS الموجَّه لشركات القطاع الخاص يحتوي على أربعة أسئلة مختلفة عن الابتكار: (ابتكار المنتجات، والابتكار في العمليات، والابتكار التنظيمي، والابتكار في التسويق)؛ في حين أن استبيان المؤسسات الدنماركية العامة كان يحتوي على سؤال واحد فقط حول الابتكار، وهذا أعطى الشركات الخاصة المزيدَ من الفرص للتحدُّث عن الابتكار. من ناحية أخرى، قد يقابل ذلك أن الفترة الزمنية كانت أطول في دراسة الابتكار في القطاع العام (خمس سنوات مقابل سنتين).

لم تجد الدراسة اختلافات ذات دلالة إحصائية في مستوى إبداع القطاع العام تُعزى إلى أنواع المؤسسات، أو حجمها، أو عدد الموظفين، أو الأنشطة التي تقوم بها (التعليم، الرعاية الاجتماعية، إلخ)، أو مؤهلات الموظفين العاملين بها.

وقد كان حجم البلدية وهيكل الحوكمة لهما أثرٌ على مستوى الابتكار. حيث كان احتمال العثور على المؤسسات المبتكرة أكثر من الضعف في البلديات التي يسكنها أكثر من 100.000 نسمة مقارنة بالبلديات التي يقلُّ عدد السكان فيها عن 100،000 نسمة، وكان احتمال العثور على المؤسسات المبتكرة أعلى بنسبة 1.6 مرة إذا كانت المؤسسات تُدار على أساس عقد بين البلدية والمؤسسة مقارنة بالمؤسسات التي لا يوجد فيها مثل هذا العقد.

يبدو إذاً أن التعاقد له تأثير إيجابي على الابتكار. ويمكن اعتبار التعاقد إحدى إستراتيجيات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة (انظر بوليت Pollitt، 2003)؛ وذلك لأن العقود يمكن أن تؤدي

إلى أسلوب أكثر لامركزية في الابتكار لدى القطاع العام مع إشراك أكبر للموظفين، الأمر الذي قد يفسِّر ارتفاع مستوى الابتكار.

ومع ذلك، ووفقاً لـ (غريف) (Greve, 2008) كان هناك ارتفاعٌ في عدد البلديات التي طبَّقت العقود من 42 في المائة إلى 67 في المائة بين عامي 2003 و2007. ويمكن أن يعتبر إدخال العقود في حد ذاته نوعاً من الابتكار، وبالتالي فإن الزيادة في عدد البلديات التي طبَّقت العقود قد تفسِّر ارتفاع مستوى الابتكار في هذه البلديات.

من المعقول إذاً أن نستنتج أن الابتكار هو ظاهرة شائعة في مؤسسات القطاع العام، حيث إن اثنتين من بين كل ثلاث مؤسسات للرعاية الاجتماعية تقريبًا كانتا مبتكرتين، وكان هناك ابتكار في جميع مستويات المؤسسات. ولذلك، فالابتكار في القطاع العام لا يعدُّ تناقضاً في المفاهيم (إيرل Earl، 2002)، وعلاوة على ذلك، هناك بعض المؤشرات على وجود علاقة طردية بين التعاقد والابتكار.

وإذا كان هذا صحيحاً، فإنه ينبغي إجراء المزيد من الأبحاث حول أسباب حدوث هذه العلاقة الطردية على أرض الواقع. هل يضع التعاقد ضغوطاً على المؤسسات للابتكار؟ هل يؤدي التعاقد إلى إطار يُشجِّع اللامركزية مما يُسهِّل على القادة الاستجابة للأفكار التي يطرحها الموظفون، كما هو مبين في دراسة استبيان جديد (KREVI, 2008)؟ هذه قضايا معقدة جداً، وربما تتجلى بشكل مختلف جدًّا في البلديات المختلفة.

ما مدى التشابه بين الابتكارات في القطاعين العام والخاص؟

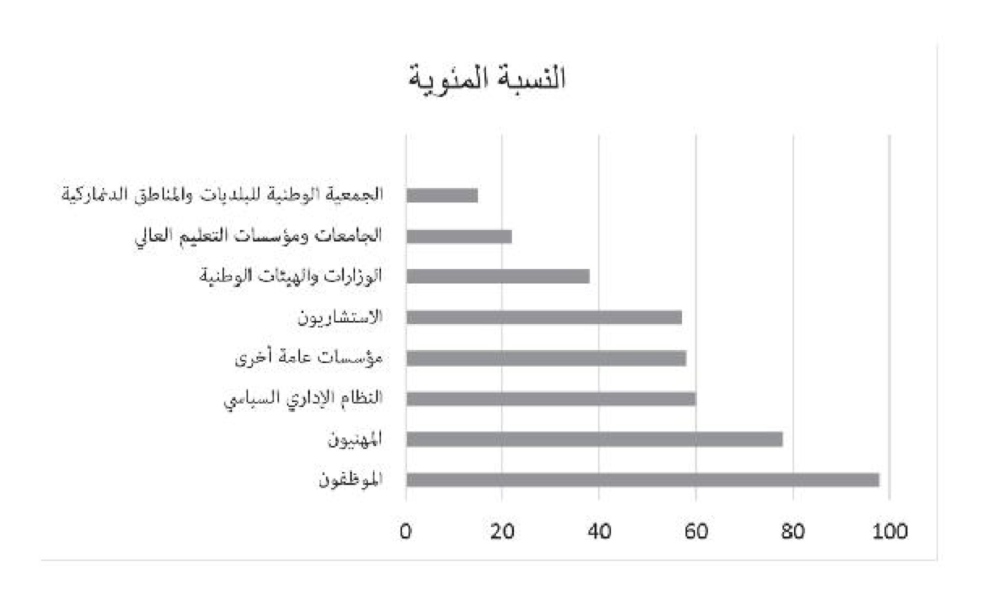
تعمل مؤسسات الرعاية الاجتماعية في القطاع العام في سياق السياسة والأنظمة العامة، في حين تعمل الشركات الخاصة في سياق اقتصاد السوق؛ ولهذا السبب يُعتقد في بعض الأحيان أن الابتكارات في القطاعين العام والخاص مختلفة جدًّا. ويُنظر إلى الابتكار في القطاع العام على أنه يهيمن عليه نهج السيطرة من الأعلى إلى أسفل، في حين يُنظر إلى الابتكار في القطاع الخاص على أنه أكثر تأثُّراً بمرئيات الموظفين وأكثر استجابةً لرغبات العملاء.

يقدِّم الشكل (3-1) بعض المصادر الرئيسية للابتكار في القطاع العام، ويمكن تقسيم هذه المصادر إلى ثلاث فئات: (أ) مهم جداً، (ب) مهم، (ج) غير مهم.

(أ) مهم جداً:

وفقاً للمشاركين في الاستبانة (كبار المديرين)، فقد شكَّل الموظفون أهمَّ مصادر الابتكار. حيث قال 78 في المائة من مديري القطاع العام إن الموظفين كانوا «على درجة عالية» من الأهمية كمصدر للابتكار، في حين قال 18 في المائة من المديرين إن الموظفين مهمُّون «إلى حد ما». وبهذا، فقد شكَّل الموظفون مصدراً مهماً للابتكار بالنسبة لـ 96 في المائة من المديرين. في المقابل، ذكرت 58 في المائة فقط من الشركات الخاصة الدنماركية أن المصادر الداخلية في المؤسسة أو مجموعة المشاريع هي مصادر معلومات ذات تأثير كبير على الابتكار. مصادر المعلومات التي لها تأثير كبير على الابتكار في الشركات الخاصة تشمل المستخدمين (32 في المائة)، ومصادر أخرى في السوق (34 في المائة).

وبناءً على ذلك، يبدو أن الابتكار في القطاع العام ليس أقلَّ اعتماداً على الموظفين من القطاع الخاص. وهذا يتضمن المهنيين كمجموعة خاصة (المعلمين، والمدرسين، والممرضات، إلخ). ومعظم الموظفين في مؤسسات الرعاية الاجتماعية في القطاع العام الدنماركي هم من المهنيين. وليس هناك ما يدلُّ على أن الابتكار في القطاع العام يهيمن عليه أسلوب من الأعلى إلى أسفل، أو سيطرة السياسيين وكبار المديرين.



شكل (3–1): مصادر الابتكار «درجة عالية» و»إلى حد ما»

(ب) مهم:

تشمل مصادر الابتكار المهمة المنظمات السياسية والإدارية[4] ومؤسسات الرعاية الاجتماعية الأخرى في القطاع العام والاستشاريين.

المنظمات السياسية والإدارية:

ذكر نحو20% و38% المائة من المديرين أن المنظمات السياسية والإدارية تُشكِّل مصدراً مهماً للابتكار «إلى درجة عالية» و «إلى حد ما» على التوالي. ومن وجهة نظر المؤسسات العامة، توفِّر المنظمات السياسية والإدارية مقومات النجاح الأساسية للخدمات وتقديم الخدمات، كما أنها تُغيِّر وتُنشئ معايير النجاح الجديدة (بيدرسنPedersen، 2008)؛ لهذا السبب تعتبر المؤسسات هذه المنظمات مصادرَ خارجيةً ومهمة للابتكار.

مؤسسات الرعاية الاجتماعية الأخرى في القطاع العام:

ذكر نحو 5% و49% من المديرين أن مؤسسات الرعاية الاجتماعية الأخرى في القطاع العام تُشكِّل مصدراً مهماً للابتكار «إلى درجة عالية» و«إلى حد ما» على التوالي، وهذا أمر مفهوم باعتبار أن مؤسسات القطاع العام الأخرى تُشكِّل عنصراً مهماً في سياق هذه المؤسسات فيما يتعلق بالتعلُّم، ومشاركة المعرفة بصفة غير رسمية، وما إلى ذلك. وواحد من بين كل أربعة مديرين (23 في المائة) ذكروا أن المؤسسات ابتكرت في الغالب بناءً على التعاون القائم مع مؤسسات الرعاية الاجتماعية الأخرى في القطاع العام» (بيدرسنPedersen، 2007، ص173).

الاستشاريون:

يلعب الاستشاريون دوراً مهماً في القطاع الخاص وكذلك في مؤسسات القطاع العام، حيث ذكر نحو 12% و43% من مديري القطاع الخاص أن الاستشاريين يُشكِّلون مصدراً مهماً للابتكار «إلى درجة عالية» و «إلى حد ما» على التوالي. وللأسف لم تُبيّن الاستبانة نوعية الاستشاريين الذين تتعاون معهم المؤسسات، ولم تظهر المجالات التي تمَّ فيها التعاون، ولكن الاستبانة بيَّنت أنه باستخدام الاستشاريين أصبحت المؤسسات قادرةً نسبياً على تطبيق معايير النجاح الخارجية؛ الأمر الذي يرتبط بالقدرة على الابتكار مع مرور الوقت. وبمعنى آخر، ساعد الاستشاريون المؤسسات على الابتكار من أجل الوفاء باللوائح التنظيمية.

الشركات الخاصة:

المنظمات السياسية والإدارية لا تُشكِّل مصدراً مهماً للابتكار في شركات القطاع الخاص. على سبيل المثال، 4% فقط من الشركات ذكرت أن شركاء التعاون في القطاع العام لهم تأثير كبير كمصدر للابتكار. ومع ذلك، فإن الصورة ليست واضحة تماماً، فقد شكَّل شركاء التعاون من القطاع العام 16 في المائة من الشركات التي يتمُّ التعاون معها في المجالات الابتكارية. وعلاوة على ذلك، ذكرت 17 في المائة من شركات القطاع الخاص أن تلبية اللوائح التنظيمية كان له تأثير كبير في ابتكار المنتجات، وكانت نسبة الابتكار في العمليات 18 في المائة؛ لذلك فإن اللوائح التنظيمية لها تأثير على ابتكار القطاع الخاص وإن كان بنسبة أقل من القطاع العام.

وذكرت 45 في المائة من الشركات الخاصة أن لديها شركاء في التعاون الابتكاري. وقد شكَّلت الشركات الأخرى 40 في المائة من الشركات التي يتم التعاون معها في المجالات الابتكارية. والمقصود بالشركات الأخرى هنا الشركات المنافسة وشركات أخرى في المجال والاستشاريون والمعامل التجارية والمعاهد الخاصة، وكذلك موردو المعدات والمواد والمكونات والبرمجيات. نرى إذاً أن هناك توجُّهاً خارجياً كبيراً في الشركات الخاصة. وهكذا يبدو أن هناك أنماطاً مماثلة في نواحٍ كثيرة من الابتكار في القطاعين العام والخاص. فالمصادر الداخلية لها دور حاسم، وآليات اللوائح التنظيمية تلعب دوراً مهماً في كلا القطاعين، وأخيراً هناك توجُّهٌ خارجي كبير نحو مؤسسات مماثلة وشركات واستشاريين.

(ج) غير مهم:

كما هو مبين في الشكل (3-1) فإن بعض اللاعبين لا يُنظر إليهم بوصفهم مصادر مهمة في الابتكار. هذا هو الحال بالنسبة لـ: (1) الوزارات والهيئات الوطنية، (2) الجامعات ومؤسسات التعليم العالي، و(3) الحكومة الدنماركية المحلية - الجمعية الوطنية للبلديات والمناطق الدنماركية (الجمعية الوطنية لبلديات المناطق الدنماركية سابقاً).

قد يتساءل البعض: لماذا لا تُعتبر الوزارات والهيئات الوطنية مصدراً مهماً للابتكار من قِبل المديرين؟ فالوزارات والهيئات الوطنية تُصدِّر العديدَ من القرارات التي تُلزِم، بشكل مباشر أو غير مباشر، المؤسسات بالابتكار. والسبب في عدم اعتبار الوزارات والهيئات الوطنية مصدراً مهماً للابتكار هو على الأرجح أنه يُنظر إليها على أنها مؤسسات حوكمة «بعيدة» مقارنة بالبلديات

التي يُنظر إليها على أنها «قريبة جداً». وبعبارة أخرى، فإن الوزارات والهيئات الوطنية قد تكون أكثر أهميةً للابتكار من الناحية الموضوعية في مؤسسات الرعاية الاجتماعية من البلديات. ومع ذلك، ينظرُ كبار المديرين إلى البلديات على أنها أكثر أهميةً للابتكار في مؤسساتهم.

قد يتبادرُ التساؤل نفسه حولَ الجامعات ومؤسسات التعليم العالي، فهي على ما يبدو تلعب الدور نفسه تقريباً في منظمات القطاعين العام والخاص على حد سواء. وعلاوة على ذلك، يتم في الدنمارك تعليم جميع المهنيين تقريباً في مؤسسات خاصة - مثل: المعلمين، والممرضين، والمدرسين- في جميع أنحاء الدولة وليس في الجامعات أو غيرها من مؤسسات التعليم العالي. وبالتالي فإن المديرين يُعَدون الأغلبية، ولهم علاقات أقوى مع هذه المؤسسات الخاصة في الجامعات ومؤسسات التعليم العالي.

وهناك سؤال آخر: لماذا لا تُعتبر الجمعية الوطنية للبلديات والمناطق الدنماركية (KL and ARF) مصادر مهمة للابتكار؟ فالجمعية الوطنية للبلديات والمناطق الدنماركية تلعب دوراً رئيساً في جميع الاتفاقات الرئيسية تقريباً بين الحكومة والبلديات والمناطق، ولهذا السبب شاركت هذه الجمعيات في العديد من المبادرات الرئيسية لتعزيز الابتكار، ولكن للأسف فإن الدراسة لا تشير لأي سبب رئيسي لعدم اعتبار هذه الجمعيات الوطنية مصدراً مهماً للابتكار من قِبل المديرين في مؤسسات الرعاية الاجتماعية في القطاع العام.

الاستنتاج الرئيسي عن مصادر الابتكار هو أن الموظفين هم أهمُّ هذه المصادر، كما هو الحال في القطاع الخاص. ويأتي بعد الموظفين المنظمات السياسية والإدارية، ثم مؤسسات الرعاية الاجتماعية الأخرى في القطاع العام، والمستشارون. وكما هو الحال في القطاع الخاص، فإن الابتكار في القطاع العام مبني على مزيج من المصادر الداخلية والخارجية.

الآثار الرئيسة للابتكار:

في القسم التالي، سوف يتمُّ شرح بعض الآثار الرئيسة للابتكار في القطاعين العام والخاص؛ لمعرفة ما إذا كان هناك أي اختلافات رئيسية بين الاثنين. ومن المثير للاهتمام أيضاً معرفة أي

عناصر الإدارة العامة التنفيذية الجديدة والإصلاحات الحكومية التي يمكن تحقيقها من خلال الابتكار (الكفاءة، الجودة، إلخ).

آثار الابتكار في المؤسسات العامة هي عادة كالتالي:

1- تحسين جودة خدمات الرعاية الاجتماعية.

2- تحسين مستوى الإنتاجية وتقديم الخدمات نتيجة للاستخدام الأمثل للموارد الداخلية في مؤسسات الرعاية الاجتماعية.

3- تحسين درجة الالتزام بمعايير النجاح الخارجية التي تُحدِّدها المنظمات السياسية والإدارية لإنتاج وتقديم خدمات الرعاية الاجتماعية.

تحسين جودة خدمات الرعاية الاجتماعية:

ذكر سبعة من بين كل عشرة من كبار المديرين أن جودة الخدمات تحسَّنت نتيجة للابتكار. واحد فقط من بين كل عشرة مديرين (9 في المائة) شعر أن جودة الخدمات انخفضت بسبب الابتكار.

تحسين المرونة والقدرة:

ستة من بين كل عشرة مديرين (64%) رأوا أن مرونة إنتاج مؤسساتهم وتقديم الخدمات تحسَّنت نتيجة الابتكار، ورأى واحد فقط من بين كل سبعة مديرين (13%) أن المرونة انخفضت.

ذكر أربعة من بين كل عشرة مديرين (43%)[5] أن قدرات المؤسسات فيما يخصُّ إنتاجَ وتقديم خدمات الرعاية الاجتماعية زادت بسبب الابتكار. واحد فقط من بين كل سبعة مديرين (14٪) ذكر أن المؤسسة شهدت انخفاضاً في القدرة على الإنتاج وتقديم خدمات الرعاية الاجتماعية بسبب الابتكار.

زيادة في تحقيق معايير النجاح الخارجية:

شعر واحد من بين كل المديرين (49 في المائة) أن تحقيق معايير النجاح الخارجية لإنتاج مؤسساتهم ولتقديم الخدمات الاجتماعية التي وضعتها المنظمات السياسية والإدارية ازدادت بسبب الابتكار. وذكر واحد فقط من بين كل عشرة مديرين العكس من ذلك.

آثار الابتكار في القطاع الخاص مماثلة في العديد من الجوانب. وفي استطلاع قامت به مؤسسة CIS تمَّ التمييز بين آثار ابتكار المنتجات وآثار ابتكار العمليات.

ويبين الجدول (3-1) أنَّ أهم آثار الابتكار للمنتجات هو المزيد من المنتجات، وتحسين نوعيتها، وخلق أسواق جديدة أو زيادة في الحصة السوقية. متطلبات اللوائح التنظيمية والمخاوف البيئية والصحة والسلامة أيضاً تلعب دوراً مهماً.

وفي الجدول (3-2) يمكن ملاحظة أن زيادة المرونة والقدرة الإنتاجية وخفض التكاليف هي أهم آثار الابتكار في العمليات. وتلعب متطلبات اللوائح التنظيمية مرة أخرى دوراً مهماً في مجال الابتكار وفق مقياس النتائج.

جدول (3–1)

آثار ابتكار منتجات ذات تأثير كبير، 2002–2004. المصدر CIS 4، CFA 2006 (أ)

زيادة مجال المنتجات والخدمات	الدخول في أسواق جديدة أو زيادة في الحصة السوقية	تحسين جودة المنتجات والخدمات	تخفيض الآثار السلبية على البيئة أو تحسين الصحة والسلامة	الوفاء بمتطلبات اللوائح التنظيمية
33%	27%	34%	9%	17%

جدول (3–2)

آثار ابتكار عمليات ذات تأثير كبير، 2002–2004. المصدر CIS 4، CFA 2006 (أ)

زيادة مرونة الإنتاج وتقديم الخدمات	زيادة القدرة على الإنتاج وتقديم الخدمات	تخفيض تكلفة الوحدة الإنتاجية أو الخدمية	تخفيض استهلاك المواد أو الطاقة للوحدة الإنتاجية أو الخدمية	تخفيض الآثار السلبية على البيئة أو تحسين الصحة والسلامة	الوفاء بمتطلبات اللوائح التنظيمية
31%	27%	24%	11%	12%	18%

فتحسين الجودة والمرونة، والقدرة على الإنتاج، والوفاء بمتطلبات اللوائح التنظيمية من الآثار المهمة للابتكار في كلٍّ من القطاعين الخاص والعام؛ وهذا يدلُّ على أن التركيز ليس على الفوائد الاقتصادية فحسب (انظر أيضاً أدناه). الابتكار لا يقتصر فقط على الكفاءة، ولكنه يشمل أيضاً توليد قيمة مضافة من حيث الجودة. وبهذه الطريقة يصبح الابتكار مفهوماً أوسعَ من الأهداف التقليدية (الكفاءة والتحكُّم) المهيمنة في الإدارة العامة التنفيذية الجديدة.

وفي الختام، من الواضح أنَّ الابتكار موجود بالفعل إلى حد كبير في القطاع العام، وقائم على الموظفين. والابتكار في القطاع العام منفتح إلى درجة كبيرة على مدخلات البيئة المحيطة به، ولديه تركيز قوي على الجودة والمرونة.

وهذا يعني أن الابتكار في القطاع العام ليس كما يُعتقد في الكثير من الأحيان أنه ظاهرة نادرة يهيمن عليها الساسة وكبار المديرين وحدهم. فبالمقارنة بالقطاع الخاص، فإن الابتكار في القطاع العام ليس أقلَّ اعتماداً على الموظفين، وليس أقلَّ تأثُّراً بمدخلات المؤسسات أو الشركات الأخرى. وعلاوة على ذلك، فالابتكار في القطاع العام ليس مُستهدَفاً من قِبل الإدارة العامة التنفيذية الجديدة الكلاسيكية فيما يتعلق بكونه أكثرَ فاعليةً وكفاءةً وحده.

الاختلافات في الابتكار بين القطاعين العام والخاص:

لقد تمَّ العثور على بعض الاختلافات في الابتكار بين القطاعين العام والخاص، ومن أهم هذه الفروق أن الفوائد الاقتصادية تعدُّ أكثرَ أهميةً بالنسبة للابتكار في القطاع الخاص مقارنة بالقطاع العام.

واحد من بين كل سبعة من كبار المديرين فقط (15%) ذكر أن الابتكار له أثر إيجابي على اقتصاد مؤسسات الرعاية الاجتماعية، وبعبارة أخرى: فإن معظم المؤسسات لا تُحسِّن وضعها الاقتصادي بسبب الابتكار. وذكر (32%) من المديرين أن الابتكار كان له أثر سلبي على الوضع الاقتصادي. وأخيراً، ذكر (52%) في المائة من المديرين أن الابتكار كان محايداً في التأثير على الوضع الاقتصادي للمؤسسات.

وعلى النقيض من ذلك، وفقاً للاستطلاع الذي قامت به مؤسسة سي آي إس، كان للابتكار تأثيرٌ إيجابي على الوضع الاقتصادي للشركات الخاصة. في دراسة سي آي إس 4 كان هناك على الأقل طريقتان[6] لقياس الأهمية الاقتصادية للابتكار: الأولى هي مقياس كثافة الابتكار، ويتم تعريف كثافة الابتكار من خلال الإنفاق على الابتكار بالنسبة لدورة المبيعات. وفق سي آي إس 4 (انظر CFA، 2006 (ب))، كانت كثافة الابتكار أكبر في الشركات الصغيرة (التي لها دورة مبيعات صغيرة)، ووفقاً لأنواع الصناعات، فقد كانت كثافة الابتكار أكبر في الخدمات المعرفية. ويطرح ذلك سؤالاً: ما مدى ملاءمة هذا المقياس الاستثماري مع الدخل؟

يوزع المقياس الذي يخبرنا بمدى أهمية الابتكار بالنسبة للدخل دورة مبيعات المنتج لدى الشركات المبتكرة إلى أنواع مختلفة من المنتجات. ويبين الجدول (3-3) أنه في عام 2004 كان 21% من دورة مبيعات المنتجات لدى الشركات المبتكرة مصدرها منتجات جديدة بالنسبة للشركة، أو منتجات جديدة بالنسبة لسوق الشركة.

جدول (3–3): توزيع دورة مبيعات المنتج لأنواع مختلفة من المنتجات لدى الشركات المبتكرة، 2004. المصدر CIS 4، CFA 2006 (أ).

منتجات لم تتغير أو تمّ تعديلها بشكل بسيط	منتجات جديدة بالنسبة للشركة	منتجات جديدة بالنسبة لسوق الشركة
78%	11%	10%

ويبين الجدول (3-3) أنَّ أنشطة الابتكار مهمة نسبياً بالنسبة لدورة مبيعات المنتجات في الشركات الدنماركية المبتكرة، وبمعنى آخر، هناك حافزٌ اقتصادي كبير للابتكار.

وبالتالي فإنه يمكن القول إن العلاقة بين الابتكار والمنافع الاقتصادية أقوى بكثير في القطاع الخاص منها في القطاع العام. ويبدو أن الابتكار في القطاع العام يدفعه الحرص على الجودة وليس الكفاءة أو الفوائد الاقتصادية الأخرى.

المناقشة:

كيف يمكن تفسير أن الابتكار في القطاع العام أكثر ارتباطاً بالجودة وليس بالكفاءة؟ أحد التفسيرات قد يكون غياب الأسواق الحقيقية في القطاع العام. فقد أظهر الاستطلاع أن (2%) فقط من مؤسسات الرعاية الاجتماعية تعمل في ظروف مماثلة لتلك الموجودة في اقتصاد السوق. وعلاوة على ذلك، ذكرت (5%) فقط من المؤسسات أنها سوف تقوم بمثل هذه الأعمال في عام 2011. وعلى هذا الأساس يمكن القول إن مؤسسات الرعاية الاجتماعية لا تعمل تحت ضغوط السوق؛ ومن ثَمَّ فهي ليست مجبرةً على الابتكار والتركيز القوي على الكفاءة الاقتصادية، يضيف ذلك مساحة أكبر لتطبيق منهج الجودة في الابتكار.

التفسير الآخر قد يكون الزيادة في حقوق المواطنين كمستخدمين، فمنذ عام 2001، قامت الحكومة اليمينية-الليبرالية بتنفيذ سلسلة من الإصلاحات في القطاع العام الدنماركي (عددها 16) (بيدرسن Pedersen، 2009). وتشتمل هذه الإصلاحات على الإصلاح الهيكلي للقطاع العام، وإصلاح الجودة في الخدمات العامة، والإصلاح الضريبي، والعديد من الإصلاحات الأخرى. هذه الإصلاحات أعطت، من بين أمور أخرى، المواطنين حقوقاً أكبر فيما يخصُّ إنتاج وتقديم الخدمات. وقد أدت هذه الإصلاحات الحكومية إلى زيادة توقعات المواطنين عن جودة الخدمات. ويعدُّ الابتكار إحدى وسائل استجابة المؤسسات لهذه التوقعات. وبهذه الطريقة، يصبح الابتكار مرتبطاً بالسعي إلى تحقيق الجودة بدلاً من الكفاءة.

وهذه العلاقة بين الابتكار والجودة يمكن أيضاً أن يدعمها موظفو القطاع العام. فالموظفون يقومون بتحسين الجودة وتقديم الخدمات استجابةً لاحتياجات محددة، وينتهجون إستراتيجيات الاستفادة من الموارد المتاحة وتعديلها من أجل ضمان تقديم الخدمات بطريقة سليمة. وربما قللت مبادرات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة من مثل هذه الإستراتيجيات الإبداعية لتركيزها على الرقابة والتقييس، ومع ذلك لا يوجد أيُّ دليل على أن الموظفين يلتزمون تماماً بهذه المقاييس، بل إن ابتكارات الموظفين كثيرة في القطاع العام، (كما تمت الإشارة إلى ذلك سابقاً). وقد أظهرت دراسات الحالة أيضاً أن الاستفادة من الموارد المتاحة وتعديلها تعتبر من الأنشطة المهمة، حتى في المجالات التي تسيطر عليها مبادئ الإدارة العامة التنفيذية الجديدة، مثل رعاية المسنين (مقارنة مع فوجلسانج Fuglsang، 2008). التحالفات الجديدة التي تتشكل بين الموظفين والمواطنين تؤدي إلى المزيد من الابتكار والتركيز على الجودة؛ وهذا قد يؤدي بدوره إلى شرعية أقل للجوانب «القاسية» للإدارة العامة التنفيذية الجديدة.

وبالتالي، ففي سياق سياسة الإدارة العامة التنفيذية الجديدة والإصلاحات الحكومية الأخرى، هناك حاجة إلى تعديل الإدارة العامة التنفيذية الجديدة للتأكيد على الجودة والابتكار. وقد يتطلب ذلك

أسلوباً ابتكارياً أكثر استجابةً لاحتياجات المواطنين؛ ولذلك، وفي سياق هذه السياسات العامة، هناك حاجة لابتكار منفتح وتفاعلي يقوم على الموظفين. وبعبارة أخرى، هناك حاجة لـنموذج شومبيتر الثالث (Schumpeter III).

ومع ذلك، وكما ذكرنا آنفاً، ربما لا تكمن المشكلة في إنشاء هذا النهج؛ لأنه قد يكون موجوداً من قبلُ في القطاع العام. وفي الحقيقة، يبدو الابتكار القائم على الموظفين أنه القاعدة وليس الاستثناء. ولعل التحدي الحقيقي هو القدرة على الاستجابة بطريقة ملائمة لنماذج الابتكار الموجودة، المنفتحة والنوعية والتفاعلية والقائمة على الموظفين في القطاع العام. وإن تبني أسلوب أكثر انتظاماً للابتكار القائم على السياق قد يكون من شأنه تحقيق الهدف المزدوج المتمثل في تحسين الابتكار (الجودة)، والاستجابة لمتطلبات اللوائح التنظيمية.

الخلاصة:

غالباً ما يُنظر إلى الابتكار في القطاع العام على أنه يختلف عن الابتكار في القطاع الخاص. ويُعتقد أن الابتكار في القطاع العام أكثر ندرةً، وأنه يقتصر على المستويات الإدارية العليا (من الأعلى إلى الأسفل)، وأنه منغلق وأقل اعتماداً على الموظفين بالمقارنة مع الابتكارات في القطاع الخاص. وفي حين أن الابتكار في القطاع الخاص انتقل من الابتكار المُخطَّط والمنغلق (أو ما يُسمَّى شومبيتر الثاني) إلى الابتكار المنفتح والتفاعلي والقائم على الموظفين (شومبيتر الثالث)، فإنه يُنظر إلى الابتكار في القطاع العام على أنه حبيس نموذج الابتكار المُخطَّط والمنغلق.

ولكن وكما ورد في هذا الفصل، لا يوجد ما يُثبت أن الابتكار في القطاع العام أمرٌ نادر الحدوث، أو أنه يحدث من المستوى الإداري الأعلى إلى الأسفل، أو أنه منغلقٌ أو أقلُّ اعتماداً على الموظفين من الابتكار الخاص، ولم يكن من الممكن إثبات هذه الفرضية هنا. وعلى النقيض من ذلك يبدو أن هناك بالفعل العديدَ من أوجه التشابه بين الابتكار في القطاعين الخاص والعام مع بعض الاستثناءات، بما في ذلك الآثار الاقتصادية للابتكار.

ووفقاً لعدد من المراقبين، يبدو أن أفكار الإدارة العامة التنفيذية الجديدة في تراجع في بعض المجالات، أو على الأقل يجري إعادة صياغتها. لقد أصبحت قضية الابتكار المرتبط بالجودة نقطةً

محورية جديدة في الإدارة العامة التنفيذية الجديدة. وبدلاً من تقديم الكفاءة الاقتصادية والتقييس والمزيد من التحكُّم كمحاور رئيسية، بإمكان الإدارة العامة التنفيذية الجديدة أن تسعى لتحفيز الابتكار وتحسين الجودة. وفي هذا السياق، يصبح نموذج (شومبيتر) الثالث جذَّاباً؛ لذا فإنَّ من المناسب تطوير القطاع العام بحيث يكون أكثر تكيفاً مع السياق، ويستجيب لاحتياجات المستخدمين.

لقد ناقشنا في هذا الفصل أنه ينبغي دراسة الوسائل والأساليب الابتكارية في القطاع العام قبل أن يتمَّ إطلاق مبادرات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة الأخرى، وتوطيد العلاقة بين الإدارة العامة التنفيذية الجديدة والجودة والابتكار. وكما ذكرنا أعلاه، قد يتضح أن الكثيرَ مما هو مطلوب موجود ومتحقق في الواقع. فإذا كان هذا هو الحال كما نعتقد، وبالحكم على البيانات التي تمت مناقشتها في هذا الفصل، فإن الدور الرئيس للإدارة العامة التنفيذية الجديدة في هذه الحالة لن يكون تحفيزَ الابتكار التفاعلي، ولكن الاستجابة للابتكار الموجود بطريقة مناسبة ومنتظمة.

الفصل الرابع

الدول الصغيرة: الابتكار والقدرة الإدارية

راينر كاتيل، تينا راندما–ليف، وتارمو كالفيت
Rainer Kattel, **Tiina Randma–Liiv and Tarmo**)
(**Kalvet**

مقدمة:

«ما يميز الدول الصغيرة عن الكبيرة - كما كتب ميلان كونديرا (Milan 2007، ص 28)- ليس المعيار الكمي المتعلق بعدد سكانها؛ إنَّه شيء أعمق من ذلك، فالوجود بالنسبة للدول الصغيرة ليس أمراً بدهياً أو أكيداً ولكنه أمرٌ دائماً محلٌّ تساؤل ورهان ومخاطرة؛ إن هذه الدول في موقف دفاعي ضد التاريخ، تلك القوة التي تفوقهم حجماً والتي لا تأخذهم بعين الاعتبار ولا حتى تلاحظ وجودهم». يعبِّر كونديرا هنا عن الخوف المنطقي والعقلاني الذي تشعر به الدول الصغيرة من «الغرق» والخضوع للتاريخ. فسِرُّ هذا الخوف أيضاً الاهتمام البحثي في الدول الصغيرة وتحدياتها الفريدة من نوعها.

ومع ذلك فإن مفهوم الدول الصغيرة فضلاً عن الابتكار والقدرات الإدارية، يخضع لنطاق واسع نسبياً من التعاريف والاستخدامات. وقبل وصف الهدف من هذا الفصل لا بد من مناقشة كيفية تعريف الدول الصغيرة والابتكار والقدرة الإدارية، وكيفية استخدام هذه المصطلحات هنا بشكل محدد.

تعريفات:

يعود التعريف الأكثر انتشاراً للابتكار إلى جوزيف شومبيتر مع تعديل طفيف من قِبل المنظمات الدولية، مثل: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، والاتحاد الأوروبي.

وربما تكون الصياغة الأشهر لهذا التعريف كما يلي:

الابتكار هو تنفيذ/ تطبيق جديد أو تحسين جوهري لمنتج (سلعة أو خدمة)، أو عملية، أو وسيلة تسويقية، أو أسلوب تنظيمي في مجال تجاري أو في بيئة عمل أو في علاقات خارجية (OECD and Eurostat، 2005، ص 46).

يعدُّ الابتكار الوسيلة التي يلجأ إليها روَّاد الأعمال للتغلُّب على المنافسة من أجل كسب الأرباح. وتعتمد الابتكارات عادةً على نوع أو شكل من المهارات والمعارف المستخدمة لاكتساب ميزة تنافسية (وليس بالضرورة أن تكونَ من أشكال المهارات والمعارف المدونة رسمياً المتعارف عليها، وعلى سبيل المثال: التجارب والخبرات وشبكات المعرفة، وما إلى ذلك، غالباً ما تتضمن معارف غير مدونة). وغالباً ما ترتبط الابتكارات مع تحديات في التعلم والنمو السريع في الإنتاجية التي غالباً ما تؤدي بدورها إلى نمو اقتصادي قوي ومستدام (رينرتReinert، 2007). الطفرات الإنتاجية القائمة على الابتكار تخلق مزايا تنافسية هائلة من خلال التكتلات والعوامل الخارجية الإيجابية ووفورات الحجم والنطاق التي بوصفها ظواهر مجتمعة تُولِّد دورات مثمرة من النمو والارتفاع السريع في مستويات المعيشة. وفي قلب هذه التفاعلات المعقدة نجد صناعة سياسات متأصلة وعالية التنسيق والحوار والتعاون، يتم إدارتها من قِبل إدارة عامة ذات قدرات عالية (إيفانز وراوخ Evans and Rauch، 1999؛ وايد Wade، 2004). والمقصود بـ «صناعة السياسات» و«القدرات الإدارية» هنا هو «نموذج للقدرات كمجموعة من العلاقات التي تُحدِّد أسلوب الحوكمة بدلاً من أن تكون مجموعة من الصفات المتعلقة بالمؤسسات الحكومية» (جاياسوريا Jayasuriya، 2005، ص21). هذا الفهم يسمح للقدرات الإدارية وتصميم السياسات والتحليل والتنفيذ والتنسيق والتقييم أن تلعب أدواراً رئيسية بدلاً من اقتصارها على سلسلة من الإجراءات الإدارية الرسمية.

ويستندُ هذا الفصل على المفهوم العلاقاتي للدول الصغيرة والذي تمَّ استخدامه على نطاق واسع في الآونة الأخيرة في أدبيات تلك الدول. ووفقاً لهذا التعريف «يرتبط كون الدولة الصغيرة بسياقين مكاني وزماني محددين، وليس سمةً عامةً للدولة. فالدولة الصغيرة لا تُحدِّدها مؤشرات، مثل حجم السكان المطلق أو حجم الناتج المحلي، مقارنة بالدول الأخرى. ولكن يتم تعريف الدولة الصغيرة على أنها الطرف الضعيف في علاقة غير متكافئة»[7] (ثورلاسون وويفيل Thorallsson and Wivel، 2006؛ شتاينميتز وآخرون Steinmetz .et al.، 2009). ويشير صغر الحجم إلى العجز في القوة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحجم يعدُّ سمةً ديناميكية للدولة تتغير آثاره على مرِّ الزمن. وأفضل طريقة لفهمه هو أنه عامل مهم نسبياً في تحديد رفاهية الدولة المحددة[8].

الهدف من الفصل:

نشأ الابتكار (والتنمية الاقتصادية بشكل عام) في دول صغيرة يمكن وصفها بمقاييس اليوم دويلات صغيرة مثل دويلات المدن في عصر النهضة، فمدن مثل البندقية وفلورنسا ودلفت وغيرها، كانت ناجحة للغاية في الابتكار باستخدام المعرفة لتحقيق مكاسب اقتصادية، والتفوق على دول أكبر منها بكثير من حيث المساحة الجغرافية وعدد السكان وغيرها من معايير الحجم (هال Hall، 1999؛ لانديز Landes، 1999، ص 45-59؛ رينرت Reinert، 2007). ويمكن القول إنه في هذه المدن كان «الصغر» أحد العوامل الرئيسية التي أسهمت في بناء اقتصاد مؤسسي ومتنوع، حيث كان من المعلوم آنذاك أنَّ هذه المفاهيم تُشكِّل المكونات الأساسية للتنمية المستدامة. وفي الواقع فإن المتقدمين من خبراء الاقتصاد السياسي الرئيسيين، مثل جيوفاني بوتيرو (1590) وأنطونيو سيرا (1613)، قاموا بمقارنة دويلات المدن الصغيرة مع الاقتصاديات الكبرى التي غالباً ما تتمتع بالقوة العسكرية ومناطق واسعة وغنية بالموارد الطبيعية، ووجدوا أنها رغم ذلك متخلفة اقتصادياً. ولكن يبدو اليوم أن الصغرَ يعتبر مصدراً لقيود متعددة على الابتكار والتنمية الاقتصادية بشكل عام (مثل، أرمسترونغ وريد Armstrong and Read، 2003؛ مقارنة مع إيسترلي وكراي Easterly and Kraay، 2000). ويمكن تلخيص هذه القيود على النحو التالي[9]:

1- تقريباً وبحسب التعريف، الدول الصغيرة (وخاصة الأقل نمواً) لديها أسواق محلية صغيرة تحدُّ من إمكانية إنشاء اقتصاد الحجم (economies of scale) والتكتلات الجغرافية.

2- تُهدِّد الأسواقُ المحلية الصغيرة والاعتمادُ على الصادرات الدولَ الصغيرة؛ بالتركيز على منتجات محدودة، وانخفاض التنوُّع في الهيكل الاقتصادي.

3- لا تملك الدول الصغيرة القدرات المالية أو الموارد البشرية اللازمة للاستثمار في أحدث العلوم والأبحاث والتطوير (R&D)؛ وهو ما يجعل تحديد الأولويات والانتقائية والقدرة على التكيف من أساسيات رسم السياسات.

4- تمتلك الدول الكبيرة القدرات الإدارية العالية الاحترافية في الإدارة العامة، وهذا مرة أخرى من الأمور التي تفتقدها العديد من الدول الصغيرة التي تعاني من انخفاض مستوى التنمية.

5- تنمية الخدمة المدنية (بأسلوب Weber) وتصميم السياسات بحرفية من العوامل التي غالباً ما تعتبر المفتاح لتحقيق تنمية اقتصادية مستدامة، ولكن الريعية والمصالح الخاصة تجعل تحقيقَ هذه المتطلبات في الدول الصغيرة أمراً صعباً إن لم يكن مستحيلاً.

ومع ذلك فإن المحاولة الماضية لدارسة موضوع الدول الصغيرة والابتكار مضى عليها أكثر من 20 عاماً. لقد ظهر الكتاب في عام 1988 بعنوان «الدول الصغيرة في مواجهة الثورة التقنية»، وتم تحريره من قِبل فريمان ولوندفال. وعلى الرغم من عنوان الكتاب، فإن الباحثين لم يتطرقوا في الواقع لقضية «الحجم» على قدر ما تطرقوا لقضية نُظم الابتكار بشكل عام؛ لأن المفهوم كان في بداياته في ذلك الوقت، وتمَّ تأسيسه إلى حد كبير من قِبل الباحثين أنفسهم. والعمل الذي قدمه أيدكويست وهومين بعنوان: «نُظم الابتكار في الدول الصغيرة» يعاني من الإشكالية نفسها، فهو في الواقع يتعامل فقط مع القضايا ذات الصلة بنُظم الابتكار في الدول المتقدمة إلى حد كبير، من فنلندا إلى كوريا الجنوبية. ويكاد الكتاب لا يناقش أيَّ قضايا متعلقة بحجم الدول فيما يخصُّ الابتكار وسياسته. وباختصار، فإن أدبيات الابتكار تُدرك على ما يبدو مسألة حجم الدول إلا إنها في الواقع تميل لتهميش هذا الجانب. وعلى العكس من ذلك، فإن أدبيات الدول الصغيرة تميل إلى الافتراض بأن الحجم يُشكِّل عائقاً للتنمية الاقتصادية والابتكار.

وفي حين أن دور الإدارة العامة في التنمية يزداد أهميةً في الدراسات التنموية (إيفانز وراوخ Evans and Rauch، 1999؛ وايد Wade، 2004)، فإن هذه العلاقة الأساسية بين الإدارة العامة والتنمية لم تلق سوى اهتمام عرضي في أدبيات الدول الصغيرة (على سبيل المثال، أورياين Ó Riain، 2004).

وقد برز عدد من التحديات والمخاطر الجديدة في الاقتصاد الدولي خلال العقود الأخيرة التي تعيد التأكيد على أهمية قضية الحجم والحاجة إلى معالجة القدرات الإدارية. والحلول النظرية السائدة لهذه التحديات، سواء في مجال الابتكار (نهج نُظم الابتكار) أو العلوم الإدارية (الدولة ما بعد الفيبيرية ([neo] Weberian state) تعاني من عيوب واضحة عند تطبيقها على الدول الصغيرة، بمعنى أن هذه المفاهيم في الواقع لا تساعد في التغلُّب على المعوقات التي أنشأتها التحديات الجديدة.

وخلافاً للفكر السائد في معظم القرن العشرين، ما نقوله اليوم هو أن حجم الدولة عاد مرة أخرى بوصفه أحدَ المحددات الرئيسية لكيفية ابتكار الشركات وأسبابه (حجم الدولة له تأثير على الابتكار على مستوى الشركات على الرغم من أن التأثير يتفاوت إلى حد ما مع مستوى التنمية). وقد تعلمت الاقتصادات الصغيرة الناجحة كيفية التغلب على الصعوبات الناجمة عن الحجم. وقد حوَّلت التحديات الجديدة في الاقتصاد العالمي مسألةَ الحجم إلى إحدى خصائص السياسة العامة

الزمانية والمكانية الرئيسية للدولة. وتعتبر القدرات الإدارية من أهم العوامل اللازمة من أجل التغلُّب على هذه التحديات.

تحديات ومخاطر جديدة:

غالباً ما يُنظر إلى الابتكارات والتغيرات التقنية بوصفها محركات رئيسية للنمو الاقتصادي والتنمية، ونادراً ما يُدرك أن العديد من الابتكارات بإمكانها أن تجلب آثاراً جانبية سلبية كبيرة، وذلك لسببين رئيسيين:

1- الابتكارات والتغيرات التقنية غالباً ما تتم من خلال عملية وصفها شومبيتر (Schumpeter 1912, 1942) بأنها تدمير إبداعي، حيث يتمُّ إنشاء منتجات وأنشطة ووظائف وصناعات جديدة، في حين يندثر القديم.

2- العديد من الابتكارات تخلق ديناميكية مثل اقتصادات الحجم التي تصبح - كما بيَّن آرثر (Arthur, 1994) وآخرون - منفذاً قويًّا لآليات التعلُّم وروابط التغذية الراجعة بين الأفراد في سلسلة القيمة السوقية، وكل ذلك يؤدي إلى تبعات قوية لمسارات محددة وحواجز لدخول المنافسين، مثل الشركات والأقاليم والدول الأخرى (انظر أيضاً نيلسون ووينتر Nelson and Winter، 1982).

هذه الجوانب السلبية للابتكار تتطلب عمليةً يقودها القطاع العام يمكن تسميتُها إدارة التدمير الإبداعي (توافقاً مع فكرة شومبيتر)، حيث تدعم السياسات العامة إنشاء المعرفة والشركات وفرص العمل الجديدة مع مراعاة التخفيف من آثارها السلبية (دريكسلر وآخرون Drechsler et al.، 2006؛ كريغيل وبورلاماكويKregel and Burlamaqui، 2006). وخلال معظم فترة القرن العشرين كانت الطبيعية السائدة للنموذج التقني والاقتصادي، التي سوف يتم تفصيلها في القسم التالي، تدعم الحالات الناجحة من إدارة التدمير الإبداعي إلى حد كبير.

الإنتاج الضخم، أو النظام (الفوردي) في الإنتاج (Fordist system of production)، كان يستخدم منظمات هرمية ضخمة، والتخطيط على المدى الطويل لتحقيق الاستقرار في الإنتاج، وجني اقتصادات الحجم والنطاقات (تشاندلرChandler، 1990). وأصبحت زيادة الأجور الحقيقية ومستويات المعيشة التي تضمن أنماطاً استهلاكية مستقرة جزءاً من ذلك الإنتاج ونظام التخطيط. وربما كان هنري فورد (Henry Ford) أول من أدرك ذلك عندما قام بمضاعفة رواتب العاملين لديه، ولكن دول الشمال الأوروبي الصغيرة التي تُطبِّق سياسة الخدمة الاجتماعية هي مَنْ

أتقنَ هذا النظامَ خلال الستينيات والسبعينيات (كاتسنشتاين Katzenstein، 1985؛ ميوسيت Mjoset، 2000). يعتبر صعود اقتصاد دول شرق آسيا كذلك حالةً نموذجيةً لاستخدام نهج الإنتاج على النطاق الواسع. فقد تمَّ تطوير الاقتصادات الآسيوية الصغيرة آنذاك عبرَ جهود التصنيع القوية التي تقودُها الدولة، والقائمة على إنشاء مؤسسات قوية مملوكة للدولة، وإنشاء شبكات من الشركات من أجل إيجاد اقتصاد الحجم (انظر، على سبيل المثال، أمسدن Amsden، 1989؛ وايد Wade، 2004). إجمالاً، أظهرت تجربة دول الشمال الأوروبي ذات سياسة الخدمة الاجتماعية والنمور الآسيوية أن حجم الدولة لا يهمُّ طالما أنها قادرة على تطبيق المنطق التالي: الإنتاج الضخم يفترض الاستهلاك الضخم، الذي بدوره يعتمد على التوظيف الضخم الذي لا يتأثر بالمرض أو الشيخوخة أو أي ظرف آخر مماثل (مثل: لوائح دول الخدمة الاجتماعية، وأشكال أخرى من الأنظمة واللوائح أو العادات، مثل التوظيف طويل المدى الذي يؤدي لمخاطر البطالة).

لذلك كان النموذج «الفوردي» عُرضةً لآثار التكتلات (حيث إن الاندماج في التنظيمات الهرمية الكبيرة كان مبدأً أساسياً)، وهذا بدوره خلَق الفرصَ الوظيفية ذات الدخل المتوسط (بمساعدة كبيرة من لوائح دولة الخدمة الاجتماعية)، ليس فقط في البلدان المتقدمة ولكن أيضاً على نحو متزايد في العالم النامي (على سبيل المثال، في المكسيك كانت الأجور تتزايد باستمرار على وجه التحديد حتى نهاية النموذج «الفوردي» في منتصف السبعينيات، انظر بالما Palma، 2005). وقد طُبِّق النموذج «الفوردي» بشكل مماثل كتكتلات اقتصادية في الأقاليم الجغرافية، وقامت دولة الخدمة الاجتماعية أيضاً بنقل ثمار الابتكار إلى المناطق البعيدة جغرافياً.

وقد خفف من انهيار هذا النظام ثلاثة تطوُّرات: (1) تغيير في النموذج التقني والاقتصادي بعد الثورة التقنية الجديدة القائمة على تقنية المعلومات والاتصالات التي انطلقت بكامل قواها في التسعينيات. (2) اعتماد سياسات توافق واشنطن الاقتصادية. (3) الإصلاحات الإدارية في الثلاثين سنة الماضية. والسؤال المطروح للدول الأوروبية الصغيرة هو كالتالي: كيف تؤثر عضوية الاتحاد الأوروبي على التحديات المذكورة أعلاه؟ وما قدرة الدول على التعامل معها؟ وفي الواقع فإن تأثير الاتحاد الأوروبي على الدول الصغيرة يقدِّم لمحةً عن التغييرات التي تحدث في القدرة الإدارية في الدول الصغيرة أو على الأقل الاحتياج للتغيير من أجل الاستفادة من الابتكار في هذه الدول. وفيما يلي سوف تتمُّ مناقشة كلٍّ من هذه التطوُّرات وكيفية تأثيرها على الابتكار في الدول الصغيرة بشكل مختصر.

النقلة النوعية في النموذج التقني–الاقتصادي:

تمَّت صياغة مصطلح «النموذج التقني-الاقتصادي» من قِبل الباحثة كارلوتا بيريز (Carlota Perez 1983، 2002، 2006)، ويعود إلى نظرية الموجات الطويلة في التنمية الاقتصادية التي وصفها الباحث نيكولاي كوندراتييف عام 1924 و1926 (Kondratiev 1998 (أ)، 1988(ب)). ووفقاً لبيريز، دامت مدة النموذج نحو نصف القرن، ويتصف بفهم واقعي لكيفية عمل وتطوُّر الرأسمالية في تلك الفترة. يصف النموذج أيضاً كيفية حدوث التغيير التقني والابتكار في فترة معينة، والأشكال التنظيمية والمالية التي تدعم الابتكار، وأنواع القدرات التقنية والمهارات والبنية التحتية اللازمة، والتطورات في رسم السياسات التي تدعم الابتكار، وأفضل أنواع الممارسات لتطوير الأعمال التي تظهر وتزدهر في تلك الفترة. لاحِظْ أن مثلَ هذه التحوُّلات تتشكل دائماً حول مجموعة من الابتكارات الرئيسية والتقنيات التي تقوم بتحويل الاقتصاد بالكامل.

النموذج التقني - الاقتصادي الحالي القائم على تقنية المعلومات والاتصالات يعود إلى الابتكارات الرئيسية في السبعينيات، حيث نتجت عنه تغييرات جوهرية في عمليات الإنتاج في جميع الصناعات تقريباً (بما في ذلك العديد من الخدمات والزراعة). ولعلَّ الميزة الكبرى لنموذج تقنية المعلومات والاتصالات هو الاستعانة المتزايدة بأطراف خارجية، وتقسيم وظائف الإنتاج المختلفة، التي بدورها خلقت ضغوطاً قوية تعدم التكتل سواء في الدول الصناعية الكبرى أو النامية (لمناقشة هذا الجانب، انظر ساموليلسون Samuelson، 2004؛ كروغمان Krugman، 2008). ومكاسب التغير التقني والابتكار لم تعد قادرةً على الانتقال بسهولة داخل الحدود الإقليمية أو الحدود الجغرافية الوطنية. ويتمُّ استبدال الوحدات الإنتاجية الكبيرة والتوظيف على النطاق الواسع بشبكات متخصصة تعمل وتستمد الإنتاج والمعرفة في نطاق يتجاوز الصعيد الإقليمي أو حتى الدولي؛ وهو ما يخلق حلقةً مغلقة من زيادة المنافسة وزيادة الضغوط لخفض التكاليف وانخفاض الأجور، ومع تنازلات واسعة (في الضرائب، إلخ)، وجذب المستثمرين الأجانب الذين غالباً لا يعودون بمنافع على المكان المحدد. ونتيجة لذلك تظهر الاقتصادات المنغلقة وآثار قطع الروابط (غالاغر وزارسكي Gallagher and Zarsky، 2007). وفي الوقت نفسه فإن نموذج تقنية المعلومات والاتصالات يتيح إنشاء الإنتاج المتخصص مع القدرة على تجاوز الصعيد الإقليمي أو حتى الدولي (على سبيل المثال، المستشفيات المتخصصة في نوع معين من العمليات الجراحية في القلب) (براهالاد Prahalad، 2006).

نموذج تقنية المعلومات والاتصالات يزيد من ضغوط تفكيك التكتلات وفك الروابط وإزالة التنويع الاقتصادي. وقد أصبح هذا هو التحدي الرئيسي للعديد من الدول والمناطق الصغيرة أو الهامشية، حيث أصبحت هذه الضغوط بالفعل قوية جداً. فالقضية ليست مسألة حجم (على سبيل المثال، ندرة في رأس المال البشري)، ولكن بدلاً من ذلك هي مزيج من أنماط الموقع الجغرافي والتخصص الاقتصادي، والتي يمكن تلخيصها في الموقع الذي تحتله الدولة في سلاسل قيمة الإنتاج

الدولية. وعلى سبيل المثال، في حين أن فنلندا تتمتع بموقع منعزل جغرافياً وقليل السكان ديموغرافيًّا (نحو 5 ملايين نسمة)، فإن موقعها في سلسلة قيمة الإنتاج الدولية في أجهزة الاتصال المحمولة عالٍ جداً. حيث تشهد تدفُّقاً متزايداً لأنشطة البحث والتطوير إلى المناطق التي تشهد انخفاضاً في التكاليف وازدياداً في التكتلات، مثل الهند.

ومع ذلك فإن موقف فنلندا ليس له إلا تأثير إيجابي بسيط على جارتها إستونيا (80 كم إلى الجنوب، حوالي 1.4 مليون نسمة). في نموذج الإنتاج الضخم، كان بإمكان إستونيا وضع إستراتيجيات بسيطة نسبياً لجني فوائد من قُربها من أسواق عالية التطوُّر من خلال التخصص في المنتجات أو الأسواق البسيطة، ومن ثَمَّ الارتقاء في سُلَّم قيمة الإنتاج. وكان بإمكان صُنَّاع السياسات الوطنية أن يضعوا إستراتيجيات ناجحة للحاق بالآخرين. وبدلاً من ذلك تَخصَّص صُنَّاع الإلكترونيات في إستونيا في الإنتاج والتجميع البسيط للمنتجات؛ وهو ما أدَّى إلى انخفاض الأجور وآثار كبيرة في تفكيك الروابط (كالفيت Kalvet، 2004؛ هوجزيليوس Högselius، 2005). نموذج تقنية المعلومات والاتصالات في الإنتاج العالمي يجعل هذه الإستراتيجيات مؤقتة للغاية وغير مجدية إلى حد كبير، كما أنَّ هناك أدلةً متزايدةً على أن الارتقاء في هذه القطاعات نادرٌ جداً (جولياني وآخرون.Giuliani et al، 2005).

وفي حين أن نموذج تقنية المعلومات والاتصالات يعزّز بشكل كبير عملية تفكيك التكتلات الاقتصادية، فالدول والأقاليم الكبرى محميةٌ إلى حد ما ضد المخاطر في النموذج الحالي. أولاً، هذا يعني أن الدول الصغرى (ولا سيما الدول النامية) لها اعتماد متنامٍ على الأسواق الدولية وشبكات الإنتاج والتمويل. ثانياً، يمكن القول إن الدول الصغيرة بحاجة إلى إعادة تعريف مساحة السياسات الخاصة بها. إذا كانت الشركات المحلية والأجنبية تشهدُ زيادةً في حوافز الفصل بين الإنتاج والبحوث والتطوير وما إلى ذلك من موقع جغرافي معين؛ فإن زيادة الاستثمار في التعليم، وخلق إمكانيات ثقافية أكثر، ووضع برامج اجتماعية أفضل - سوف يبدو كأنه مجرد تأخير ما لا مفر منه (انظر أيضاً كيمولي وآخرين.Cimoli et al، 2005). لذلك ينبغي على راسمي السياسات في الدول الصغيرة أن يتجاوزوا الصعيدَ الإقليمي (على سبيل المثال، داخل الاتحاد الأوروبي). أصبح الحجم من ناحية النفوذ السياسي والسلطة، ووجود الموارد البشرية اللازمة للتفاوض في شؤون السياسات التي تتجاوز الصعيد الإقليمي- مفتاح النجاح الاقتصادي للدول الصغيرة. ويمكن القول إن هذا المفهوم معروف عموماً في أدبيات الدول الصغيرة (انظر على سبيل المثال، إنجيربريتسن وآخرين.Ingebritsen et al، 2006 لمجموعة من المناقشات المفيدة)، ولكن النقطة الرئيسية الجديدة هنا هي أن هذا المفهوم يُؤثِّر أيضاً على الابتكار. وعندما تكون سياسة الابتكار في الإنتاج الضخم محلية (خلق قدرات وأسواق تقنية محلية، ومن ثَمَّ الانتقال إلى الصادرات)؛ فإن سياسة الابتكار لنموذج تقنية المعلومات والاتصالات في الدول الصغيرة يجب أن تتجاوز الصعيد الإقليمي

من البداية. وفي الواقع، لا يوجد أي دولة صغيرة في أوروبا أو في أي مكان آخر في العالم قادرة على ممارسة هذه السياسات حتى الآن.

وقد قيل إن منطق تشتُّت شبكات الإنتاج العالمية التي تؤدي لتفكيك التكتلات وقطع الروابط لا ينطبق بالضرورة على نموذج تقنية المعلومات والاتصالات (بيريز Perez، 2006). ومع ذلك، فإن بيئة الاقتصاد الكلي العالمي، أي سياسات التوافق في واشنطن، تخلق حوافز كبيرة لوضع السياسات التي تمكِّن الآثار السلبية لنموذج تقنية المعلومات والاتصالات والابتكارات. ومع أنه قد يبدو أن هذه السياسات بطبيعتها تتجاوز الصعيد الوطني، لكن في العديد من المجالات كان تأثير هذه السياسات توسيعَ نطاق تفكيك التكتلات بدلاً من خفضه. ومع أن الانفتاح الاقتصادي أصبح الشعار الرئيسي للسياسة الاقتصادية في العديد من الدول الصغيرة، نعتقد أن هذا الوضع قد يزيد في الواقع من تحديات المنافسة العالمية التي تواجه هذه الدول.

توافق واشنطن:

في البداية كان «توافق واشنطن» عبارة عن قائمة «لعشر سياسات تمَّ التوافق حول تنفيذها «(ويليامسون Williamson، 1990)، وربما فشل التوافق حولها (في ضوء التجارب السلبية) في العديد من الدول النامية (البنك الدولي World Bank، 2006، رودريك Rodrik، 2007)، حيث وصفها البعض بأنها «ارتباك واشنطن» بدلاً من «توافق واشنطن» (رودريك Rodrik، 2007). ومع ذلك على مستوى صنع السياسات الفعلية، فإن توافق واشنطن يبدو أنه لا يزال يعمل بقوة، ويظهر في العديد من الأشكال الجديدة. وقد كان شعار التسعينيات ببساطة «استقرار وخصخصة وتحرير الاقتصاد»، ثم جاءت عبارات ومشورات أكثر تعقيداً بشأن السياسات ولكنها لا تزال تعكس الأفكار الأساسية نفسها.

ثمة ملاحظتان يجب أخذهما في الاعتبار: الأولى، بغض النظر عن جذور وصحة توافق واشنطن، فإن هذه السياسات هي التي غيَّرت النموذج التقني - الاقتصادي على الصعيد العالمي، حيث إنها مكَّنت من نمو الانتشار الجغرافي للإنتاج على شكل الاستثمار الأجنبي المباشر. الثانية، محركات السياسة الرئيسية لتوافق واشنطن، مثل العولمة المالية وسياسات النمو القائم على الاستثمارات الأجنبية المباشرة، فشلت في تحقيق النمو (رودريك وسوبرامانيان Rodrik and Subramanian، 2008)، وبدلاً من ذلك قامت بتضخيم الآثار السلبية المترتبة على نموذج تقنية المعلومات والاتصالات. وهذان الأمران مجتمعين كان لهما تأثير كبير على كيفية حدوث الابتكار في العديد من الشركات، وخصوصاً في الدول النامية والمناطق الفقيرة النامية، وكذلك الطريقة التي تُحدِّد من خلالها معظم الدول مساحة السياسات المتاحة لها. فإن إحدى أهم الخصائص الأساسية في التغيير الصناعي في الدول النامية، مثل تلك الموجودة في وسط وشرق أوروبا خلال التسعينيات،

هو أن غالبية الشركات لديها مشاركة فعلية في عملية الابتكار (على سبيل المثال، في أسلوب شراء الآلات الجديدة)، وذلك في سعيها لتصبح أكثر فعاليةً من حيث التكلفة في السوق الجديدة.

وبما أن التركيز الرئيسي لسياسات توافق واشنطن على استقرار الاقتصاد الكلي (انخفاض معدلات التضخم، وعجز حكومي منخفض، وأسعار صرف وفوائد مستقرة)، وعلى الأسواق المفتوحة (حواجز تجارية منخفضة إن وُجدت، ومعايير فنية مشتركة... إلخ)، فهذه السياسات مبنية على افتراضين رئيسين: أولاً، أن زيادة الاستثمارات الأجنبية المباشرة (التي ينبغي أن تزدهر في بيئات اقتصادية مستقرة) تجلب الكفاءات الأجنبية والدراية والروابط وزيادة المنافسة للمنتجين المحليين. ثانياً، خلق المزيد من ضغوط الابتكار على شكل منتجات وخدمات أفضل وأرخص. إذا اقترنت هذه الافتراضات مع التغييرات الحقيقية التي تشهدها شبكات الإنتاج بسبب النقلة النوعية في النموذج الاقتصادي، فإننا سوف نحصل على نسبة عالية من القوى الديناميكية التي تُوَلِّد تغييرات هيكلية في المناطق المعرضة للخطر. وفي الواقع كانت هذه التغيرات إلى حد كبير السببَ وراء سياسات التوافق في المقام الأول (كريغيل Kregel، 2008(أ)، 2008(ب)). ومع ذلك، كما بيَّن الأداء الاقتصادي في التسعينيات، فإن التغيرات الديناميكية في الدول (النامية) التي طبَّقت سياسات توافق واشنطن كانت مفاجِئة للغاية، بل مخيبةً للآمال (البنك الدولي World Bank، 2006؛ أمسدن Amsden، 2007؛ تشانغ Chang، 2007). وكانت سياسات فعَّالة للغاية في تدمير القدرات الصناعية المتدنية في العالم النامي، ولكنها كانت أيضاً غيرَ فعَّالة على الإطلاق في خلق قدرات وفرص جديدة. ومع زيادة الاعتماد على الأسواق وشبكات الإنتاج والمالية الدولية، تواجه الدول الصغيرة أيضاً تزايداً في الهشاشة المالية (للمزيد من التفاصيل، انظر كريجل Kregel، 2004).

وخلاصة القول إنه في غياب موازنة من قِبل مبادرات السياسات الدولية، تُصبح بيئة السياسيات الدولية أرضاً خصبةً للآثار السلبية الناتجة عن تغير النموذج التقني-الاقتصادي. وبالنسبة للدول الصغيرة، فإن هذا الوضع يزيدُ بشكل كبير من التحديات الناتجة عن عولمة شبكات الإنتاج التي تقودها تقنية المعلومات والاتصالات؛ في حين أنَّ هناك مكاسب واضحة من التجارة، فإن التخصص الاقتصادي وأنماط التجارة تُصبح محددات رئيسية في طريقة دمج الدولة الصغيرة في اقتصاد العالم (مثل، الفرق الواضح بين فنلندا وإستونيا في طريقة دمج قطاعاتها الإلكترونية في الأسواق العالمية). ويتعين على الدول النامية الصغيرة أن تأخذ في الاعتبار أن التلويح بشعارات التحرير البسيط والانفتاح قد يؤدي بسهولة إلى تقويض قدراتها التنافسية على المدى البعيد؛ بسبب اجتثاث التصنيع وتفكيك التكتلات الاقتصادية. وفي ظلِّ هذه الظروف، يصبح صغر حجم الدولة عاملاً حاسماً في تصميم سياسات الابتكار. إذاً، كيف يمكن التصدي للأثر السلبي المحتمل لنموذج

تقنية المعلومات والاتصالات والبيئة العالمية، وفق تحديد سياسات توافق واشنطن؟ فإجراءات الابتكار والسياسات الصناعية التي تمَّ تبنيها خلال الـ 500 عام الماضية، مثل حماية الصناعات الناشئة (التي تمَّ تضمنيها في مقالة وليامسون عام 1990 ولكنها لم تُطبَّق تحت سياسات توافق واشنطن)، ليس لها مصداقية أو قبول سياسي على الإطلاق (على سبيل المثال، داخل الاتحاد الأوروبي)، ونجاحها كذلك مستبعد، على سبيل المثال في صناعة إستونيا للإلكترونيات. أنماط التخصص والديناميكيات العالمية الحالية ببساطة قوية جدًّا ولا تسمح لمثل هذه الإجراءات أن تجني أيَّ مكاسب تُذكر. ومع ذلك، فإن الانهيار المالي العالمي في 2008 و2009 يثير تساؤلات حول الحكمة من وجود سياسة تجارية في غاية الانفتاح. ومن المرجَّح أن يكون للدولة دورٌ أكبر من ذلك بكثير في العقد المقبل. الدول الصغيرة على وجه الخصوص، سواء المتقدمة للغاية أو النامية منها، ينبغي عليها إعادة النظر في سياساتها الابتكارية والصناعية والمالية والنقدية من أجل التصدي للسلبيات الديناميكية المحتملة. هذا المفهوم يَفترض مستويات عالية من القدرات في رسم السياسات والإدارة، وعلى وجه التحديد، القدرات التي تمكِّن الدول الصغيرة من التعامل مع اتساع النفوذ والشبكات الدولية.

الإصلاحات الإدارية والتغيرات في طبيعة القدرات الإدارية:

القدرات الإدارية هي أحد الشروط الأساسية لوَضْع سياسات وبرامج مواتية للابتكار وتنمية اقتصادية مستدامة. ومع ذلك كان لتوافق واشنطن والأيديولوجية الليبرالية الجديدة التي تقوم عليها، تأثيرٌ كبيرٌ على الإصلاحات الإدارية وعلى طريقة فهم القدرات الإدارية من قِبل العديد من صانعي السياسات وكذلك العلماء. منذ أوائل الثمانينيات كانت معظم الدول قد تأثرت بأفكار ومسارات إصلاح الإدارة العامة التنفيذية الجديدة التي تتصف بالعقلانية والإدارة الاقتصادية. وكان لأفكار الإدارة العامة التنفيذية الجديدة الإصلاحية أيضاً تأثيرٌ على جهود بناء الدول في عدد من البلدان الديمقراطية الجديدة، حيث تزامنت السنوات الأولى من المرحلة الانتقالية مع شعبية الإدارة العامة التنفيذية الجديدة في الغرب. وكانت أيديولوجية الإدارة العامة التنفيذية الجديدة منسجمةً إلى حد كبير مع توجُّهات الدول التي كانت تسعى لإلغاء اقتصادات القطاع الواحد وتطبيق الخصخصة على نطاق واسع، وتعاقد الحكومة مع جهات خارجية لتقديم الخدمات. بالإضافة إلى ذلك، هناك عددٌ من المنظمات الدولية (مثل: البنك الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية) التي كانت تروِّج إصلاحات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة في التسعينيات دون أي تقييم نقدي أو اعتبار للسياق المحلي. وعلى الرغم من أن إصلاحات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة تلقت بالفعل انتقادات حادة

في النصف الثاني من التسعينيات، إلا أنَّ بعض أفكار الإدارة العامة التنفيذية الجديدة الأساسية ما زالت حاضرةً في ممارسات إصلاح الإدارة العامة. وكما وثَّق الكثير من الباحثين (لملخص ممتاز، انظر بوليت وبوكارت Pollitt and Bouckaert، 2004)، فقد قامت الإصلاحات الإدارية لليبرالية الجديدة بتجويف أجهزة الدولة في الوقت الذي كانت فيه بأمس الحاجة لقدراتها على توجيه الاقتصاد.

أضف إلى ذلك أن افتقار القدرة الإدارية من القضايا التي تعاني منها الدول الصغيرة تقريباً بحكم التعريف. وعلى الرغم من أن إصلاحات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة نشأت جزئياً في الدول الصغيرة، مثل نيوزيلندا، إلا أنها شكَّلت تحدياتٍ للمجتمعات الصغيرة على وجه الخصوص. من خلال خلق احتكارات في القطاع الخاص بدلاً من احتكارات القطاع العام، وخاصة في الدول الصغيرة، كانت نتائج الإصلاحات الموجهة من السوق (الخصخصة والتعاقد على الخدمات العامة) مشكوكاً فيها؛ بسبب القيود المفروضة على الأسواق الصغيرة (مثل عدم وجود منافسة). وقد كان من الصعب إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص بناءً على أساس الجدارة بسبب الاعتبارات الشخصية والعلاقات الوثيقة داخل المجتمعات الصغيرة (لوفينثال Lowenthal، 1987)؛ الأمر الذي قد يؤدي بسهولة إلى مشاكل في الرقابة والمساءلة والفساد والمحسوبية. أخيراً، هناك مبدآن من المبادئ المهمة في الإدارة العامة التنفيذية الجديدة: اللامركزية، وإلغاء التدخل الحكومي في الاقتصاد، وهما يشكلان متطلباً أساسياً في رأس المال البشري بافتراض وجود كتلة كافية من القيادات المهنية، وهذا من الصعب تحقيقه في الدول الكبيرة ناهيك عن الصغيرة، حيث تتفاقم صعوبة تطوير مثل هذه القيادات. ففي الوقت الذي تتزايد فيه الضغوط على الدول الصغيرة لتكثيف جهودها في صنع السياسات على المستوى الدولي، تأتي موجة من الإصلاحات الإدارية المبنية على الإدارة العامة التنفيذية الجديدة أو الميول الإصلاحية لتقوِّض هذه الجهود نفسها.

إصلاحات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة ليست الدواءَ المناسب لمشاكل الدول الصغيرة. وعلاوة على ذلك، فإنَّ بعض عناصر البيروقراطيات التقليدية أيضاً غير مناسبة لسياق المجتمعات الصغيرة. فالبيروقراطية تفترض تقليص العوامل الشخصية، حيث يجب فصل ممارسة وظائف الدولة وأدوارها عن أي فرد معين من أجل ممارسة السلطة العقلانية (ويبر وآخرون Weber et. al، 1978، ص959)، ولكن المجتمعات الصغيرة هي أكثر ميلاً نحو الشخصنة، إذ إنه بإمكان الأفراد أن يكونوا أكثرَ تأثيراً، والشبكات غير الرسمية متشابكة وكثيفة (بارسونز Parsons، 1951، ص 191). ففي المجتمع الصغير قد يكون الأفراد أكثرَ أهميةً من الهياكل أو الإجراءات أو المؤسسات. والشخصنة العالية للمؤسسات في الدول الصغيرة تُسهِم في زعزعة استقرار المؤسسات والسياسات (راندما Randma، 2001)، في حين يُنظر إلى الاستقرار باعتباره حجرَ الزاوية في الإدارة الفيبيرية. وتميل المنظمات والمواقف والقرارات إلى الطابع الشخصي في المجتمعات، حيث يعرف الجميع الجميع. العقلانية تتطلب الاتساق، وهذا قد يكون مفقوداً في هياكل

وقرارات الإدارة العامة في الدول الصغيرة التي قد تستند إلى حد كبير على معارف ومهارات أشخاص معينين (راندما-ليف Randma-Liiv، 2002). مشاكل تطبيق مبادئ البيروقراطية في المجتمعات الصغيرة قد لا تعود إلى تصميم العقلانية-القانونية البيروقراطية نفسه، ولكن عدم التطبيق المناسب للمعايير والإجراءات والتحايل عليها في الإدارات الصغيرة. ويبدو أن القضية الأساسية في الإدارة العامة الصغيرة هي تعديل النموذج البيروقراطي الفيبيري، حيث يلعب الحجم دوراً حاسماً. وإذا عملت الدول الصغيرة بالنماذج البيروقراطية الموروثة عن الدول الكبيرة دون إدراك التعديلات المرغوبة فإنها قد تواجه مشاكلَ حادة في مطابقة قواعد البيروقراطية مع مجتمعاتها التي يغلب عليها الطابع الشخصي. وعلى الدول الصغيرة اكتشاف نُهُج خاصة بها في الإدارة العامة في الحالات التي لا تناسبها النماذج البيروقراطية التقليدية في الخدمة المدنية. بناءً على ذلك، سواء في تصميم النُّظم الإدارية أو في إدارة المؤسسات العامة، المهم هو إيجاد حل وسط أمثل بين مبادئ البيروقراطية الكلاسيكية والمرونة. ولا ينبغي للدول الصغيرة -كما أشار ريتشاردز (Richards, 1982) - تقديم مجرد نظام هجين بين الأنظمة البدائية والحديثة للإدارة. الإدارة التي يُعتمد فيها على العامل الشخصي معروفة ومعتبرة. ويبقى السؤال ما إذا كانت الدول المختلفة تستوعب وتستغل وتنظِّم العلاقات الشخصية بطريقة تسهل «الحكم الرشيد»، وكيف؟ وهل هناك أنماطٌ شائعة يمكن التعرُّف عليها؟ أولاً، من المهم أن نلاحظ - كما ذكر كاتسنشتاين (Katzenstein, 1985) - أن نجاح الدول الأوروبية الصغيرة بعد الحرب كان إلى حد كبير بسبب الاستقرار السياسي لفترة طويلة. ثانياً، كان لدى النمور الآسيوية أيضاً بيئة سياسة وإدارية مستقرة للغاية بسبب ديمقراطيتها الليبرالية المحدودة. الديمقراطيات الصغيرة والجديدة لا تنتمي لأيٍّ من هذه الفئات، وكما رأينا أعلاه، فإن إصلاحات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة في إطار نموذج الإنتاج الضخم ضعَّفت من خاصية الاستقرار الإداري في اقتصادات الدول الصغيرة الأوروبية الناجحة.

التحديات المذكورة أعلاه في قسم «النقلة النوعية في النموذج التقني-الاقتصادي» وقسم «توافق واشنطن» تشير نحو نمط آخر، إذ إن مفهوم القدرات الإدارية نفسه يتغير وذلك بصفة خاصة بالنسبة للدول الصغيرة. وتقدِّم جاياسوريا (Jayasuriya، 2005، ص 22) ملخصاً ممتازاً للطبيعة المتغيرة للقدرة الإدارية:

- تدخُّل الحكومة أو التنظيم يعتمد على هياكل الحوكمة والتنظيم، وهي مشتتة على نطاق واسع. على سبيل المثال، قد يكون موقعها في المجتمع المدني أو في شبكات السياسة العالمية.

- موقع هذه الموارد التنظيمية يقع خارج الحدود التقليدية (الفيبيرية) و(الويستفالية) (Weberian and Westphalian boundaries) للدولة.

- يتم تحويل الحوكمة إلى نوع من الحوكمة اللاحقة المكونة من إلحاق ومراقبة وإضفاء الشرعية على موارد الحوكمة والتنظيم المختلفة. والحوكمة اللاحقة في جوهرها تتألف من تنظيم مجموعة من العلاقات التي تحدِّد مجالاً معيناً من الحوكمة. وتشكِّل هذه القدرة على تنظيم العلاقات عنصراً أساسياً في فاعلية النشاطات أو اللوائح التنظيمية العامة في التنظيم الجديد للدولة.

التحديات العالمية تجعل الحاجة إلى التغيير في طبيعة القدرات الإدارية واضحةً في الدول الصغيرة على وجه الخصوص. ومع ذلك يجب ملاحظة أن خصائص القدرات التي تكمن خارج الحدود (الفيبيرية) تتطلب مهاراتٍ مختلفةً من صانعي السياسات، وعلى وجه الخصوص من موظفي الخدمة المدنية. تتميز البيروقراطية (الفيبيرية) بالهيمنة القانونية؛ وهذا يعني وجود أساس قانوني للنشاط البيروقراطي. الأنشطة التي تقع خارج البيئة القانونية، والتي لها علاقة على سبيل المثال مع الشبكات الوطنية أو الدولية، تندرج تحت ما سمَّاه (فيبر) الهيمنة الكاريزمية، والتي تتصف بمهارات شخصية مختلفة، وغالباً ما تتم في بيئات قانونية قليلة التنظيم. الشبكات يمكن إنشاؤها بسهولة أكبر في الدول الصغيرة، وهي في الواقع جزءٌ من الحياة اليومية. وتتميز الدول الصغرى كذلك بشبكات اتصال غير رسمية وشرعية نخبوية متشابكة (لوفينثالLowenthal، 1987)؛ الأمر الذي قد يؤدي إلى كفاءة عملية التنسيق بين الجهات الحكومية وغير الحكومية. ونتيجة لذلك، فإن الدول الصغيرة قد تقدِّم لمحة مفيدة في كيفية تحقيق التطوير في القدرات الإدارية، وبالإضافة إلى ذلك كيفية الاستفادة من عنصر صغير الحجم بذكاء وبشكل ممنهج لكي يكون مصدرَ قوة للحوكمة.

دور الاتحاد الأوروبي في الدول الصغيرة: الابتكار والقدرات الإدارية:

أصبح الاتحاد الأوروبي أحد أهم عوامل وَضْع السياسات في الدول الصغيرة داخل الاتحاد الأوروبي (ثورالسون وويفل Thorallsson and WiveI، 2006). ومع ذلك، فإنَّ تأثير الاتحاد الأوروبي على الدول الصغيرة وتنميتها الاقتصادية والابتكار يختلف إلى حد كبير وفقاً لمستوى التطور في كل دولة. وقد اتضح أن عملية الاندماج والعضوية في الاتحاد الأوروبي فيها تباين بالنسبة للدول الأوروبية الصغيرة «القديمة» و«الجديدة».

أولاً، كان أثر الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي محورياً لسياسات الابتكار في اقتصادات أوروبا الشرقية الصغيرة خلال عقد الألفين. منذ الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي في عام 2004، وقبل ذلك خلال محادثات الانضمام، حدث تغيير قوي دون مناقشات معلنة نحو دور أكبر للدولة في سياسات الابتكار في معظم بلدان أوروبا الشرقية. وقد لعب التمويل الهيكلي للاتحاد الأوروبي دوراً واضحاً في هذا التغيير ولا سيما خلال مرحلة المفاوضات والتخطيط. هذه التغييرات أتت بمشكلتين

محددتين: (1) الإفراط في التركيز على الابتكار المباشر (من المختبر إلى السوق) في سياسات ابتكار دول أوروبا الشرقية الناشئة، والتي تستند على افتراض أنَّ هناك طلباً متزايداً من قطاع الصناعة للبحوث والتطوير (رادوسيفيتش وريد Radoševic and Reid، 2006؛ كذلك INNO-Policy TrendChart Country Reports 2006-2007). (2) الاستخدام المتزايد لوكالات مستقلة في بيئة قدرات إدارية ضعيفة تفتقر لمهارات السياسة للتواصل والتخطيط على المدى الطويل. هذه «الأوربة» لسياسة الابتكار في دول أوروبا الشرقية الصغيرة كانت إيجابية للغاية في إعادة توجيه السياسات الاقتصادية لهذه البلدان نحو تنمية أكثر استدامةً، ولكن تنفيذها غالباً أدَّى إلى تفاقم المشاكل القائمة في الشبكات والتجمعات والتنسيق. وبعبارة أخرى، واجهت دول أوروبا الشرقية الصغيرة صعوبةً شديدة في تكييف قدراتها الإدارية مع الظروف الداخلية المتغيرة في الاتحاد الأوروبي، وعلى المستوى الدولي. وقد اتضحت هذه المشاكل بشكل كبير أثناء الاضطرابات المالية التي واجهت هذه الدول منذ أواخر عام 2008. فهذه الدول تبدو مصدومةً ومشلولةً بسبب الأزمة المالية العالمية، إلى حد أنها غير قادرة على تنظيم أي استجابة مناسبة للانكماش السريع الذي تشهده اقتصاداتها.

ثانياً، بالنسبة لدول أوروبا الشرقية الصغيرة السابقة، فإن توسيع الاتحاد جلب من ناحية مزايا واضحة، مثل: أسواق كبرى، والوصول لنطاق أوسع من الموارد البشرية والتقنية. وفي بعض الحالات وخاصة في أيرلندا، لعب التمويل الهيكلي الأوروبي أيضاً دوراً حاسماً في بناء القدرات التقنية وتعزيز التنمية الاقتصادية بشكل عام. ومن ناحية أخرى، ولا سيما في تلك الاقتصادات الصغيرة التابعة لمنطقة العملة الموحدة، شكَّل اليورو أيضاً تحدياتٍ فريدة من نوعها. فحتى عام 2008 عانت معظم دول منطقة اليورو من ارتفاع سعر الصرف الحقيقي؛ لأنها غير قادرة على منافسة إنتاجية ألمانيا ونمو صادراتها. فكانت تواجه ضغوطاً هبوطية متزايدة على الأجور وصعوبات في القدرة التنافسية للصادرات (باستثناء فنلندا وأيرلندا، للمزيد انظر بيساني-فيري وآخرين Pisani-Ferry et al.، 2008). وكان فقدان سياسة نقدية مستقلة وفرض القيود على السياسة المالية تحدياتٍ خطيرةً للغاية للكثير من الدول الأوروبية الصغيرة. وهذه التحديات تفاقمت في أعقاب الأزمة المالية العالمية: في غياب سياسات نقدية مستقلة، تواجه دول مثل أيرلندا ضغوطاً انكماشية قوية، وهي غير قادرة على الاستجابة لهذه للأزمة.

التحديات والمخاطر العالمية الجديدة التي تواجه الدول الصغيرة تتطلب تعاوناً إقليمياً في صُنع السياسات من أجل الابتكار. وعلى الرغم من أنه لا يوجد مبادرات جادة في هذا الجانب حتى اليوم، فمن الواضح أن آليات صُنع السياسات في الاتحاد الأوروبي أجبرت الدول الصغيرة على زيادة التعاون فيما بينها (ثورالسون وويفل Thorallsson and Wivel، 2006). قد يدفع الاتحاد الأوروبي الدول الصغيرة بشكل لاإرادي نحو المزيد من التعاون في مجالات مختلفة من السياسات، بما في ذلك سياسة الابتكار. ومن المؤكد أن الاتحاد الأوروبي فرض تعزيزَ القدرات

الإدارية في الدول الأوروبية الصغيرة، وهذا التأثير سوف ينمو في السنوات المقبلة. على وجه الخصوص، تحتاج دول أوروبا الشرقية الصغيرة إلى زيادة جهودها لرفع مستوى قدراتها الإدارية.

التطوُّرات النظرية والعملية:

هناك العديد من التغييرات الأساسية في الاقتصاد الدولي وفي التطوُّر التقني، والتي تشكِّل تحديات جديدة للدول الصغيرة، ومع ذلك ليس هناك فهم نظري واضح لكيفية التعامل مع هذه المخاطر. ولعلَّ النهج الأكثر تطوراً وتأثيراً في دراسات الابتكار هو الذي ظهر في منتصف الثمانينيات: مفهوم الأنظمة الوطنية للابتكار (National Innovation Systems - NIS)، والذي يتم تعريفه بأنه «شبكة من المؤسسات في القطاعين العام والخاص ذات أنشطة وتفاعلات، تباشر وتستورد وتعدِّل وتنشر تقنيات جديدة» (فريمان Freeman، 1987، ص1). وقد جاء هذا النهجُ لتلبية الحاجة المتزايدة لفهم التنافسية بشكل أفضل على مستوى الدولة، ومعرفة كيفية التأثير عليها، فالنظريات القائمة في ذلك الحين كانت جزئيةً. ومنذ ذلك الحين، أثَّر نهج الأنظمة الوطنية للابتكار بشكل كبير على الحكومات الوطنية والمنظمات الدولية في جميع أنحاء العالم (شريف Sharif، 2006). ويمكن القول: إن نهج الأنظمة الوطنية للابتكار هو الإطار النظري الأكثر استخداماً في الأدبيات الأكاديمية وتحليل السياسات، ولكن أدبيات الأنظمة الوطنية للابتكار لا تتعامل مع قضايا الدول الصغيرة تحديداً أو مع المخاطر المذكورة أعلاه.

وبالنظر إلى بحوث نُظُم الابتكار (غالباً على المستوى الوطني) في الأنشطة المتعلقة بإنتاج واستخدام المعرفة العلمية والتقنية المقننة، يتضح أنه «... عندما يلتفت المرء لتحليل ووصف السياسات، وكذلك الدراسات الكمية المسحية التي تدعم وتبرر السياسات، فإننا نرى أن هناك تحيزاً للنظر إلى عمليات الابتكار على أنها إلى حد كبير جوانب تتعلق بالمعرفة العلمية الرسمية والمعرفة التقنية وعمليات البحث والتطوير الرسمية» (جينسين وآخرون .Jensen et al، 2007، ص684). وبالنسبة للدول الصغيرة وخاصة النامية منها، تكون مصادر الابتكار الأخرى خاصة تلك المتعلقة بالابتكارات العملية والتنظيمية هي الأكثر أهميةً. وقد هيمن على مناقشات سياسة الابتكار موضوع «عناصر التقنية العالية» (مثل: التركيز على صناديق رأس المال الاستثماري، ودعم تسجيل براءات الاختراع ونقل التقنية) التي غالباً ما تفترض وجود أسواق محلية كبيرة نسبياً. ومع أنَّ الكثير من البحوث تركِّز على أنظمة ابتكار قطاع تقنية المعلومات والاتصال (ICT)، فإن مناقشة نموذج تقنية المعلومات والاتصالات الحالي وضغوطه المتزايدة لإزالة التكتل وفك الارتباطات وعكس التنويع الاقتصادي لم تظهر إلا مؤخراً (انظر أيضاً إدكويست وهومين Edquist and Hommen، 2008). وعلاوة على ذلك، فإن أدبيات أنظمة الابتكار نادراً ما تتطرق لآثار سياسات الاقتصاد الكلي على الأنشطة الابتكارية على مستوى الشركات (أي أثر تحرير الأسواق أو

تقلّبات أسعار الصرف على ابتكار الشركة هو استثناء نادر؛ كيمولي Cimoli، 2000). والشيء نفسه ينطبق على الهشاشة المالية.

وأخيراً، في حين أن الدولة تعتبر عموماً عاملاً مهماً يؤثر في كيفية تطوير نُظم الابتكار، فإن مناقشة صُنع السياسة نفسها والقدرات الإدارية والقيود المرتبطة بصغر الحجم شبه مفقودة في دراسات الابتكار وأنظمته.

ونتيجة لذلك، وفي حين أن التحديات والمخاطر الجديدة في الاقتصاد الدولي تعيد التأكيد على القضايا ذات الصلة بحجم الدول، نرى هنا أنه لا يوجد إطارٌ نظري متسق يشمل كلَّ هذه القضايا. وفي الواقع، فعدد الدراسات العلمية التي تفصل كيفية تعامل الدول الصغيرة مع التحديات والمخاطر قليل للغاية.

ورغم غياب أدوات نظرية واضحة للتعامل مع التحديات المذكورة أعلاه، فبالإمكان إجراء محاولات لمعرفة كيفية تعامُل الدول الصغيرة الناجحة مع هذه التحديات حتى الآن، ومن ثَمَّ محاولة استخلاص استنتاجات ذات فائدة في الجانب النظري. وقد تمَّ تطوير تصنيف يبين كيف تعامَلت الدول الصغيرة في السنوات الأخيرة مع بيئة دولية متغيرة بشكل كبير، وكيف تمكَّنت الدول الناجحة من تشجيع الابتكار في ظل التحديات. ويتناول هذا الفصل، من جهة، كيفية تعامُل الدول الصغيرة مع قضايا القدرة التنافسية التي تُفهم على أنها مزيج بين اتجاهين ديناميكيين: فالقدرة التنافسية للدولة تتحسَّن عندما يكون هناك عددٌ متزايد من الأنشطة الاقتصادية مع تزايد الإنتاجية والآثار الإيجابية غير المباشرة (زيادة التنوُّع)، في حين ينمو الدخل الحقيقي والتماسك الاجتماعي في الوقت نفسه. من ناحية أخرى، ينظر هذا الفصل للأنظمة والإصلاحات السياسية والإدارية على أنها بُعد ثالث وبديل للقدرة الإدارية من أجل ربط التغيرات التي تحدث في هذه المجالات مع التغييرات في القدرة التنافسية والأداء والابتكار. والشكل (4-1) يلخص هذا التصنيف المبدئي والمثالي النموذجي.

رغم أنه من الواضح أنه لا دولة على أرض الواقع تتفق تماماً مع هذا التصنيف، إلا أنه لا يزال مفيداً كوسيلة لفهم الموضوع. فهذه التصنيفات تساعد في تسليط الضوء على الطرق العديدة التي يمكن من خلالها لدويلات صغيرة أن تُعزِّز أو تفقد قدرتها التنافسية. وتوضِّح كيف يمكن للنموذج الذي تقوده تقنية المعلومات والاتصالات وبيئة الاقتصاد الكلي الذي يتمحور حول توافق

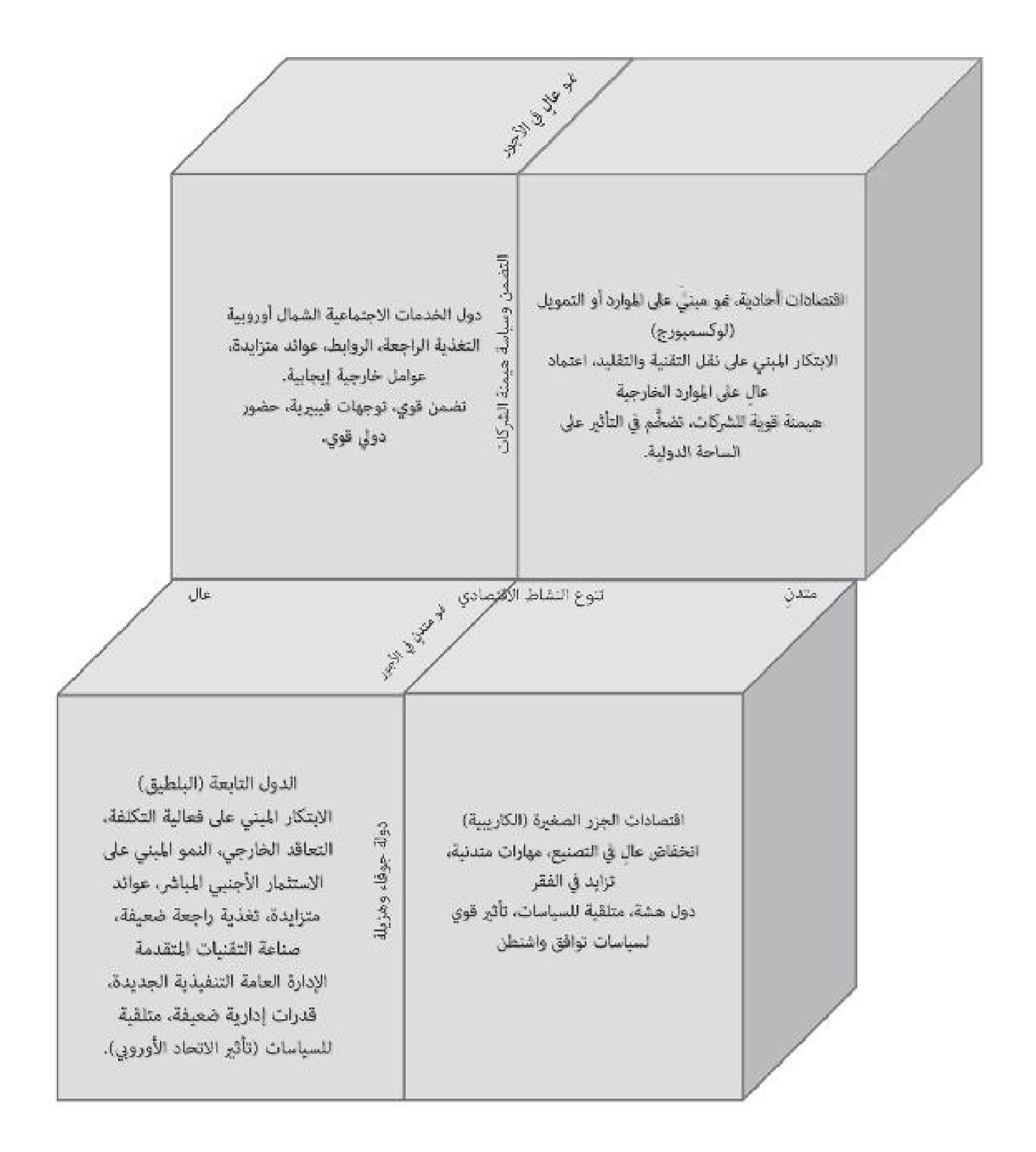
واشنطن وأثر الإصلاحات الإدارية، من حيث كونها تخلق أنواعاً متباينة من التأثير على ابتكار الاقتصادات الصغيرة وقدرتها التنافسية.

التصنيف يتيح لنا أن نستخلص النتائج التالية حول سياسات الابتكار الناجحة في الدول الصغيرة في السنوات الأخيرة:

أولاً: كانت الدول الناجحة قادرةً على التأثير في السياسات الدولية مع كسب مرتبة عالية جدًّا في واحدة أو أكثر من سلاسل القيمة الاقتصادية العالمية المهمة (الإلكترونيات في فنلندا مثال على ذلك). ومع ذلك، هذه العلامات التجارية وحتى عملية التسويق كانت مهمة أيضاً في الدول التابعة، مثل تلك التي في البلطيق. البحث عن وجود دولي متضخم (مع دلالات اقتصادية واضحة، مثل: الابتكار، والانفتاح، إلخ) أصبح جزءاً من السياسة الاقتصادية وقدرات الدول الصغيرة الناجحة.

ثانياً: لا يعكس النجاح في بناء القدرات بوضوح توجهات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة أو تلك التي في التوجهات الفيبيرية (Weberian tendencies)، ولكنها تعكس خصائص التوجُّه الجديد في سياسة هيمنة الشركات، والتسامح الريعي في المجالات التي تعتبر ذات أولوية (مثل: التمويل، والتقنية، وغيرها من المجالات التي تتصف بالابتكار القوي والحواجز العالية للدخول). وبما أن الحجم يخلق حدوداً، وأن الاعتماد الدولي/الوطني ينمو تحت نموذج تقنية المعلومات والاتصالات؛ فإن الاعتماد على القطاعات القوية في آثارها غير المباشرة يعدُّ سمةً رئيسية في سياسات الابتكار الناجحة.

ثالثاً: تتميز الأنواع الأربعة للتنمية في الدول الصغرى بطُرق محددة للابتكار من قِبل الشركات. ويتميز كل نوع بمجموعة من الحوافز للابتكارات في القطاع الخاص، ولكن من المهم ملاحظة أنه في جميع الأنواع الأربعة أصبح حجم الدولة مُحدِّداً رئيسياً لحوافز الابتكار، وإن كان بطُرق مختلفة تماماً. ففي حين أن الدول الكبيرة تستوعب كلَّ الأنواع الأربعة للتنمية (في مناطق أو مدن مختلفة، على سبيل المثال)، تميل الدول الصغيرة إلى التنمية التي تعتمد على المسارات.



شكل (4–1): تصنيف التنمية للدول الصغيرة

رابعاً: وجدت الدول الناجحة الصغيرة مزيجاً من السياسات التي تعزِّز توسُّعها في السوق المحلي (على سبيل المثال، باستخدام سياسات المشتريات)، والتوجُّه نحو التصدير من خلال علاماتها التجارية الخاصة بها أو تميزها الدولي (خاصة في الصناعات والخدمات المتقدمة تقنياً). الدول الصغيرة الناجحة لا تنتمي بالضرورة لعضوية الانفتاح الاقتصادي، ولكنها تمثِّل اقتصاداتٍ فريدةً من نوعها، سواء من حيث الأسواق المحلية أو من حيث الصادرات. وفي الواقع يمكن القول: إن اقتصاد الحجم السائد في ظل نموذج الإنتاج الشامل تمَّ استبداله باقتصادات النطاق المتخصص الذي يمكن الوصول به إلى الأسواق العالمية.

هذا المزيج من الأسواق المحلية واقتصادات النطاق القوية في الصادرات يفتح المجال لتكوين تكتلات تعمل بوصفها حواجز طبيعية للدخول؛ وهو ما يساعد المنتجين المحليين على النمو وإبعاد المنافسة. وحواجز الدخول هذه هي في الواقع أساسية لحفظ الأنشطة والوظائف. وإضاعتها سهل، خاصة في ظل العولمة التي تقودها تقنية المعلومات والاتصال والفكر التنموي الذي يسيطر عليه توافق واشنطن.

الخلاصة: موت المسافات وولادة الحجم من جديد:

يُطلق على ثورة تقنية المعلومات والاتصال وإعادة التشكيل الهائل للصناعات أحيانًا مُسمَّى «موت المسافات». هذه الثورة، مع تأثير سياسات توافق واشنطن والإصلاحات الإدارية للإدارة العامة التنفيذية الجديدة، أدَّت إلى ولادة جديدة لحجم الدول بوصفه عاملاً رئيسياً يجب أن تأخذه الوحدات الجيوسياسية في الحسبان عند وضع سياسات الابتكار والاقتصاد للنمو والتنمية.

وفي الواقع فإن حجم الدول يلعب دوراً رئيسياً في الابتكار، في حين أن منطق نموذج الإنتاج الشامل كان في حد ذاته يؤدي إلى حد كبير إلى ظهور آثار التكتلات والروابط - وهي عوامل مهمة في الابتكار والنمو الاقتصادي المستدام - تحت النموذج الذي تمَّ تعزيزه من قِبل عولمة توافق واشنطن، فقد تمَّ عكس هذه الآثار في العديد من الدول. وازدهر نموذج الإنتاج الشامل في ظل إطار صُنع السياسات من الأعلى إلى الأسفل، فكان بإمكان سياسات الرعاية الاجتماعية و/ أو سياسات التصنيع التي تقودها الدولة أن تحمل آثارَ الابتكار والتغيرات التقنية الإيجابية غير المباشرة إلى المناطق النائية في مناطق جيوسياسية معينة، مع أنه اليوم يبدو أن هذا الأمر يزداد صعوبةً.

حجم الدولة مهم كذلك لأنه المحدد الرئيسي للابتكارات على مستوى الشركات، وهو النوع السائد في القطاع الخاص.

وينبغي أن تُبنى سياسات الابتكار من الأسفل إلى الأعلى (إنشاء الشبكات المحلية وتوسيع نطاقها في شبكات أكثر اتساعاً)، أي على النقيض من نموذج الإنتاج الشامل، حيث كان إنشاء اقتصادات الحجم الوطنية أو فوق الإقليمية أمراً جوهرياً.

ومع ذلك فإن إيجاد القدرات الإدارية المطلوبة لمثل هذه التطوُّرات في وضع السياسات يفترض استقراراً إدارياً يصعب تحقيقه في الدول الصغيرة في حد ذاتها، وأصبح أكثر صعوبة خلال العقود القليلة الماضية بسبب إصلاحات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة، والقيود على الإدارات الصغيرة.

مجالا الابتكار والإدارة مرتبطان إلى حد كبير، وفيهما نجد أن الأمور المتعلقة بحجم الدول الصغيرة التي تواجه تحدياتٍ جديدةً لم تُعالج بشكل مناسب في الأدبيات النظرية (نُظم الابتكار ونظريات الدولة الفيبيرية (Weberian) لا تتطرق لقضايا الدول الصغيرة). هناك حاجة ملحة لجهد نظري يتصدى للمشاكل الخاصة بالدول الصغيرة. ومثل هذه البحوث مهمة من أجل فَهم كيف يمكن للدول الصغيرة تطوير سياسة الابتكار في ظل النموذج الجديد القائم على تقنية المعلومات والاتصالات، والذي ربما يُشكِّل أكبر تحدٍ لهذه الدول.

الفصل الخامس

الابتكار في القطاع العام على المستوى الحضري:
حالة المشتريات العامة

فيكو ليمبير، تارمو كالفيت، وراينر كاتيل
(**Veiko Lember**, **Tarmo Kalvet and Rainer Kattel**)

مقدمة:

تعتبر المشتريات العامة كهدف للابتكار أداةً مهمةً في سياسة الابتكار الوطني منذ الحرب العالمية الثانية (فريق عمل المفوضية الأوروبية [ECWG]، 2006). ويُشار إلى مثل هذه المشتريات أحياناً كـ«شراء التقنية» (إيدكويست وآخرون .Edquist et al، 2000)، أو «المشتريات الموجهة للابتكار» (روثويل Rothwell، 1984). وتمثِّل المشتريات العامة لغرض الابتكار نموذجاً خاصاً للمشتريات:

تحدث عندما تقوم وكالة عامة بطلب منتج أو نظام لا وجود له في ذلك الوقت، ولكن يمكن تطويره (غالباً) خلال فترة زمنية معقولة، ويتطلب العمل تطويرَ تقنية إضافية أو جديدة لتلبية متطلبات مشترٍ جديد (إيدكويست وهومين Edquist and Hommen، 2000، ص 5).

وخلافاً لما يحدث في المشتريات العادية حيث تقوم الحكومات بطلب منتجات جاهزة أو متوفرة على الأرفف، تتضمن المشترياتُ التي تهدف للابتكار المنتجاتِ التي تحتاج لبحوث وتطوير إضافي، وهو ما يؤثِّر على القدرة الابتكارية لدى مقدِّمي الخدمات. وتُستخدم هذه المشتريات لمواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية القائمة وكذلك الناشئة. الإنترنت وتقنية النظام العالمي لتحديد المواقع، وصناعة شبه الموصلات، وطائرات الركاب، قد تكون أبرز الأمثلة التي نتجت عن المشتريات الحكومية الموجهة للابتكار، والتي كان لها آثار اقتصادية واجتماعية كبرى (كابرال وآخرون .Cabral et al، 2006).

وحتى الآن لم يستغل الاتحاد الأوروبي ميزات المشتريات فيما يتعلق بالبحوث والتطوير والابتكار. وهذا يظهر جلياً عند مقارنة الاتحاد الأوروبي مع المنافسين العالميين، مثل: الولايات المتحدة، واليابان، والصين، ودول آسيوية أخرى. وفي الحقيقة يُنظر إلى المشتريات العامة الموجهة للابتكار أنها هامشية مقارنة مع مجمل المشتريات العامة. وتبرز المقارنات التالية بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة هذا الفرق:

- في عام 2004 تمَّ تخصيص أقل من 1 في المائة من مجمل ميزانية مشتريات المناقصات على نطاق الاتحاد الأوروبي لمشتريات البحوث والتطوير، مقارنة بـ 15 في المائة في الولايات المتحدة.

- أن درجة إنفاق الاتحاد الأوروبي على مشتريات البحوث والتطوير المدنية أقل أربع مرات، في حين أنها أقل عشرين مرة على مشتريات البحوث والتطوير العسكرية، مقارنة بالولايات المتحدة.

- أن انخفاض مشتريات البحوث والتطوير- وليس انخفاض المساعدات المالية- لدى السلطات العامة هي السبب الرئيسي لفجوة الاستثمار في البحوث والتطوير القائمة بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي (ECWG، 2006، ص10-11).

في هذا السياق، ينبغي إعطاء دور الحكومات المحلية والإقليمية اهتماماً خاصاً. ويمكن القول إن حصة إجمالي المشتريات العامة في الحكومات المركزية لدينا أكبر بمرتين إلى ثلاث مرات منها في حكومات الاتحاد الأوروبي الوطنية (نيري وآخرون.Nyiri et aI، 2007). ومع ذلك، لا يوجد حتى الآن دليلٌ واضح لمدى تحقُّق قدرات المشتريات الهادفة للابتكار على المستويين المحلي والإقليمي[10].

وتهدف هذه الدراسة إلى سدِّ هذه الفجوة باستخدام أمثلة من ست مدن شمال أوروبية-بلطيقية. وعلى وجه التحديد، فإن الغرض من هذه الدراسة هو التصدي لقضيتين مهمتين ومترابطتين في ابتكار القطاع العام على المستوى الحضري والمشتريات العامة: الأولى، ما هو تأثير المشتريات العامة في المستوى الحضري على ابتكار مقدِّمي الخدمات؟ الثانية، ما هي العوامل التي تُحدِّد نجاح المشتريات العامة الهادفة للابتكار على المستوى الحضري؟

ومن أجل الإجابة على هذين السؤالين، تمَّ تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة أقسام: القسم الأول يقدِّم إطاراً مفاهيمياً للربط بين المشتريات العامة وسياسة الابتكار، إذ إنه سوف يتمُّ شرح إمكانات المشتريات العامة في تحريك الابتكار. والقسم الثاني يقدِّم تحليلاً علمياً لبعض العوامل الرئيسية التي تؤثِّر على المشتريات العامة الهادفة للابتكار على المستوى الحضري. واستناداً إلى الإطار المفاهيمي الناتج عن الدراسة العلمية، يُقدِّم القسم الثالث بعضَ التوصيات لرسم السياسات والإدارة في المستقبل.

ويرى الباحثون أن المشتريات العامة الهادفة للابتكار تُقدِّم مثالاً ممتازاً لفهم الابتكار في القطاع العام. ومع أن الابتكار في القطاع العام أصبح من العبارات الرنانة في الحوكمة المعاصرة ونظريات وممارسات الإدارة العامة، فإن بوليت (Pollitt, 2009) محقٌّ في قوله: «إن الحقيقة المحزنة هي أن العديد من الندوات الإدارية عن الابتكار اليوم مليئة بالعبارات الرنانة والمفاهيم الفارغة التي تكاد تخلو تماماً من أي أساس علمي» (انظر أيضاً مور وهارتلي Moore and Hartley، 2008).

وفي الواقع فإن الأدبيات الموجودة فشلت في التمييز بين الابتكار في القطاع العام والتغيير أو التحديث أو الإصلاح، سواء في شكل سياسات أو خدمات أو تغييرات تنظيمية جديدة أو مطوّرة. ففي هذه الأدبيات يُعتبر الابتكار مجرد مصطلح آخر «للتغيير» أو «التحديث». في معظم الأحيان يتمُّ نقل مصطلح الابتكار ببساطة من أدبيات القطاع الخاص دون أي تعديل يُذكر (انظر على سبيل المثال: ألبوري Albury، 2005؛ ووكر Walker، 2006). ومشكلة هذا التوجُّه أنه يؤدي إلى تشتيت المفاهيم، حيث أصبح مصطلح الابتكار في القطاع العام يعني أيَّ شيء يريد المستخدم أن يعنيه. وتُبين هذه الدراسة الارتباطَ المباشر بين نشاط القطاع العام (مشتريات المنتجات والخدمات) والابتكار في القطاع الخاص (منتجات وخدمات جديدة). وبالتالي فإن هذه الدراسة تُقدِّم معنًى واضحاً ومباشراً لمفهوم الابتكار في القطاع العام (انظر أيضاً مور وهارتلي، Moore and Hartley 2008، ص3).

المشتريات العامة الهادفة للابتكار: وصف المشهد:

من الابتكار إلى سياسة الابتكار:

من المسلَّم به اليوم أنه على مدى تاريخ البشرية، كان توليد المعرفة والاستفادة منها ونشرها أمراً أساسياً في التنمية الاقتصادية والرفاهية في الدول والمناطق (للاطلاع على مناقشة مفصلة،

انظر رينرت Reinert، 2007). في عام 1613، على سبيل المثال، قام أنطونيو سيرا (Antonio Serra) بتحليل أسباب فَقر مدينته ومسقط رأسه نابولي رغم توفُّر الموارد الطبيعية، في حين أن مدينة البندقية كانت مركزاً للاقتصاد العالمي رغم افتقارها للموارد الطبيعية. وخلص سيرا (Serra, 1613) إلى أن سكان البندقية في ذلك الوقت أنشؤوا صناعاتٍ كانت تستفيد بشكل كبير من المعرفة بأساليب مختلفة. وخلص أيضاً إلى أن «... الحكومة الفاعلة التي تعمل بإتقان في أي مملكة، ستكون بلا شك أهمَّ وأكبر سبب على الإطلاق لوفرة الذهب والفضة». وقد نالت أعمال سيرا تقديرَ جوزيف شومبيتر الذي كان بدوره أول من قدَّم نهجاً مفصَّلاً للابتكار والريادة. وكانت فكرة (شومبيتر) الرئيسية أن عجلة التنمية الاقتصادية يتمُّ تحريكُها من خلال عملية ديناميكية تلعب فيها التقنيات والمهارات والصناعات الجديدة دوراً رئيسياً. واليوم، ما زال تعريف شومبيتر للابتكار (Schumpeter 1934، ص 66) متداولاً في الخطاب السائد وسياسات المؤسسات الدولية، مثل: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، والاتحاد الأوروبي:

الابتكار هو تنفيذ لمنتج جديد (سلعة أو خدمة)، أو عملية أو وسيلة تسويقية، أو أسلوب تنظيمي في الممارسة التجارية، أو تنظيم مكان العمل أو العلاقات الخارجية بشكل جديد أو مطوَّر إلى حد كبير (OECD and Eurostat، 2005، ص 46).

ووفقاً لنموذج دورة حياة التقنية، تتطور ابتكارات العمليات والمنتجات من خلال ثلاث مراحل رئيسية: المرحلة المائعة، ومرحلة التحوُّل، ومرحلة التحديد (أبيرناثي وأوتبربيك Abernathy and Utterback، 1978). في الأيام الأولى من التقنية الجديدة (المرحلة المائعة) يتم تصوُّر إمكانية التطبيق، ولكن مخاطر السوق وتكاليف البحوث والتطوير مرتفعة جدًّا بالنسبة لرائد الأعمال. وعندما تدخل التقنية مرحلة التحوُّل، يستفيد رائد الأعمال، من بين أمور أخرى، من اقتصاد الحجم/ النطاق والتصدير المحتمل إلى المناطق والبلدان الأخرى، والزيادة في مستويات التوظيف والأجور الحقيقية في الشركات. هذه الآثار مجتمعةً تجلب آثاراً جانبيةً إيجابيةً أو اقتصاداتٍ خارجية للمنطقة بأسرها (على سبيل المثال، تطوير شبكات الموردين). وفي المرحلة النهائية أو مرحلة التحديد، ينخفض حجم المبيعات أو يستقر، وتقلُّ الأسعار وكذلك الأرباح.

وفيما يتعلق بالمنتجات القائمة على التقنية بشكل خاص، تتميز المرحلة المائعة في كثير من الأحيان بتقنيات أو منصات منافسة. ومثل هذه المنافسات التقنية تخلق ما يُسمَّى بسوق «الفائز يأخذ كل شيء»، حيث تسيطر التقنية الفائزة في كثير من الأحيان على السوق (المحتمل) بأكمله، ومن ثَمَّ خَلْق اقتصادات وُفُورية ضخمة للمنتجين (لمناقشة أصيلة حول هذا الموضوع، انظر آرثر Arthur، 1994).

وفي معظم الحالات، لا بد أن يكون هناك تفاعلٌ (منظَّم) بين مختلف الجهات ليحدث الابتكار. ويمكن وصف نظام الابتكار على أنه:

العناصر والعلاقات التي تتفاعل في إنتاج ونشر واستخدام معارف جديدة ومفيدة اقتصاديًّا، في وجود نظام وطني يشمل العناصر والعلاقات، تقع إما داخل الدولة القومية أو متجذرة في حدودها (لوندفال Lundvall، 1995، ص 2).

وفي الآونة الأخيرة، بدأت مناهج مختلفة في التنمية الإقليمية في التأكيد على جوانب مختلفة من تنمية المهارات والتقدم التقني والقدرة التنافسية في الصناعة. وفي تحليله للتنمية الاقتصادية والإقليمية في الولايات المتحدة، طرح بورتر (Porter, 1990) فكرة «العناقيد الصناعية». يقول بورتر: إنَّ التركيز الجغرافي يحفِّز النمو بسبب المزايا المحلية، مثل: تمركز المهارات العالمية والمعرفة والمنظمات، والمنافسين، والأنشطة التجارية ذات العلاقة، وشرائح متطورة من المستهلكين. وفي عام 1992، صاغ كوك وآخرون (Cooke et al.) مصطلح «أنظمة الابتكار الإقليمي»، استناداً لأعمال فريمان (Freeman, 1987) ولوندفال (Lundvall, 1992) في مجال أنظمة الابتكار الوطنية. وقد لعبت هذه الأعمال البحثية الأصيلة في بداية التسعينيات دوراً مهماً في ظهور عدد من الأساليب لدراسة «العناقيد الإقليمية» (OECD, 2007).

سياساتُ الابتكار في الوقت الحاضر، سواء على الصعيد الوطني أو أقل من ذلك، مبنيةٌ على أساس هذه المفاهيم. وقد تمَّ تطوير إطار مبني على النشاطات، وهو ذو شعبية واسعة حيث يتمُّ تنفيذ عشرة من أهم هذه الأنشطة داخل نُظُم الابتكار الوطنية (انظر إيدكويست Edquist، 2005)، ويبدو أنَّ النُّهُج الأكثر انتشاراً لسياسة الابتكار مستمدة من تحليل كيفية تأثير السياسات على الأنشطة المختلفة داخل نظام الابتكار.

ويرى إيدلير وجيورجيو (Edler and Georghiou, 2007) أنَّ دعم الابتكار تمَّ تقديمه للشركات في الغالب من خلال إجراءات لسياسة الابتكار متباينة للغاية ومبنية على جانب العرض (مثل: تخفيض الضرائب، وصناديق رأس المال الاستثماري العام، والمنح). وبالمقابل فإن سياسات الابتكار المبنية على جانب الطلب كانت أقلَّ استخداماً (مثلًا، جميع الإجراءات العامة التي تشجِّع الابتكارات و/أو تسرِّع توزيعَها من خلال زيادة الطلب، وتحديد متطلبات وظيفية جديدة للمنتجات والخدمات أو وصف الطلب بشكل أدق). انظر أيضاً روثويل (Rothwell, 1984) الذي اتفق مع هذا الرأي، وقال إن الأدوات المبنية على العرض لا تعالج إلا بعض جوانب المشكلة).

المشتريات العامة الهادفة للابتكار:

يلعب المستخدمون واحتياجاتهم دوراً رئيساً في عمليات الابتكار، وغالباً ما يتسببون في التغييرات التي يتمُّ إدخالها على المنتج. وتؤكِّد البحوث العلمية على ذلك، حيث وجد فون هيبل (von Hippel, 1976) أن الابتكار المرتبط بالمستخدِم هو أهم أنواع الابتكار على الإطلاق. وقد كتب لوندفال أيضاً (Lundvall, 1992) مقالاتٍ أصيلة حول العلاقة الوثيقة والاعتمادية العالية بين مستخدمي الابتكارات ومنتجيها. وتمثِّل المشتريات العامة الهادفة للابتكار إحدى الوسائل التي يمكن استخدامها للتأثير على دورة حياة التقنية، ولتعزيز التكتلات ونظم الابتكار، وبالتالي زيادة القدرة التنافسية الحضرية والإقليمية.

وتقدِّم المشتريات خياراتٍ أفضلَ بكثير للتدخل الحكومي وتعزيز السوق من الحمائية البسيطة و/أو الإعانات. وبالإمكان تعزيز المنافسة بين مختلف الموردين في إطار عملية المشتريات، وبالتالي تجنُّب المشكلات الناتجة عن الحمائية (مثل، البحث عن الريع) (لمناقشة ممتازة عن دولة تايوان، انظر وايد Wade 1990؛ وللاطلاع على قضايا دولية أخرى، انظر أديس وديتيلا Ades and Di Tella، 1997).

ويمكن أن يُنظر إلى مشتريات القطاع العام في السياق الحالي على أنها حالة خاصة من التفاعل بين المُستخدِم والمنتج: في النُّظم الاقتصادية الرأسمالية، حيث تعمل الأسواق كآليات فاعلة لتوضيح وتلبية معظم الاحتياجات أو المطالب الاقتصادية، يجب أن تكون نقطة الانطلاق في تطبيق المشتريات التقنية العامة تلبية الاحتياجات الاجتماعية الحقيقية. وبعبارة أخرى، احتياجات مجتمعية محددة لا يُرجح تحقيقها من قِبل السوق. (إدكفيست وهومين Edquist and Hommen، 2000، ص 5).

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يُنظر إلى دور الحكومة المركزية والحكومات المحلية كعوامل مساعدة لعمليات الابتكار في مرحلة التكوين؛ لأنَّ الفوائد الاجتماعية والاقتصادية للمنطقة و/أو الدولة القومية قد تتبع. وعلى وجه التحديد، هناك العديد من الوسائل التي يمكن للهيئات العامة من خلال المشتريات دعم الابتكارات، وهي:

- إنشاء أسواق جديدة للمنتجات والأنظمة التي تتجاوز التطوُّرات القائمة.

- إنشاء جاذبية للطلب من خلال إبراز احتياجاته للقطاع الصناعي من حيث الوظائف أو الأداء.

- توفير أرضية لتجربة المنتجات المبتكرة (روثويل Rothwell، 1984، ص166).

- توفير إمكانية استخدام المشتريات العامة لتشجيع الابتكار من خلال توفير «السوق الرائد» للتقنيات الجديدة (ECWG, 2006).

وبإمكان القطاع العام أن يكون بمثابة عميل أول ذي متطلبات تقنية عالية من خلال استيعاب المخاطر للمنتجات المطلوبة اجتماعياً أو بيئياً (حيث تسود مخاطر كبيرة في التنمية المالية)، وكذلك من خلال تشجيع التعلُّم (حيث تقدِّم المشتريات عناصر قوية للتعلُّم والارتقاء لعمليات التدخل الحكومية). وقد ميَّز إيدلير وآخرون (Edler et al, 2005.) بين ثلاثة أدوار أساسية لمشتريات التقنية العامة: (1) تهيئة السوق، حيث يقوم القطاع العام بشراء التقنية التنموية (سبب وجود التقنية في الأصل هو طلب الجمهور). (2) تصاعد السوق، حيث يتمُّ توظيف المشتريات العامة لنشر التقنية الجديدة الموجودة في السوق. (3) توحيد السوق، والذي يحدث من خلال تجميع الطلب الذي يؤدي إلى تنسيق الأسواق المتناثرة. وبإمكان الحكومة أن تخلق الطالب من خلال تحمُّل تكاليف الدخول المرتفعة، وتكوين كتلة كافية من الطلب، وإبراز مكانة السوق، وربط الابتكار مع الإنتاج، بدلاً من مجرد زيادة القدرات الداخلية للمنتجين (جيروسكي Geroski، 1990؛ إدلر Edler، 2006، ص 8).

ويمكن أن تتخذ مشتريات القطاع العام في سياسة الابتكار من جانب الطلب ثلاثة أشكال مختلفة: مباشرة، وتعاونية، وتحفيزية (إدكويست وهومن Edquist and Hommen، 2000؛ إدلر وآخرون .Edler et al، 2005). وفي المشتريات العامة المباشرة تكون المنظمة العامة هي المستخدم (الأساسي) للمنتج أو الخدمة التي تمَّ شراؤها. وفي حالة المشتريات التعاونية، تتمُّ عملية الشراء من قِبل المؤسسات العامة والقطاع الخاص، وكلاهما يستخدم المنتجات أو الخدمات التي تمَّ شراؤها. وفي المشتريات التحفيزية، تبدأ الحكومة بعملية الشراء أو تشارك فيها فقط، ولكن المنتجات أو الخدمات التي يتم شراؤها يستعملها المستخدمون في القطاع الخاص. وينبغي أيضاً التمييز بين مشتريات المنتجات المتاحة تجارياً ومنتجات ما قبل المرحلة التجارية (انظر على سبيل المثال، ECWG، 2006). والفرق الرئيس بين هذين النوعين من المنتجات يسبب مفهوم تقاسم المخاطر. ففي الحالة الأخيرة، السلطة المشترية تغطي بعض تكاليف عملية البحث والتطوير دون النظر في النتائج النهائية؛ بينما في الحالة الأولى لا يتم التمويل إلا للمنتجات الجاهزة للاستخدام.

وهناك العديد من الدراسات التي قارنت بين إعانات البحث والتطوير وعقود مشتريات الدولة بمعزل عن مشتريات البحث والتطوير المباشرة (مثل، روثويل وزيغفيلد Rothwell and Zegveld، 1981). وقد خلصت تلك الدراسات إلى أن المشتريات الحكومية قد أدَّت على مدى فترات زمنية طويلة إلى زيادة الدوافع الابتكارية بشكل أكبر، وفي مجالات أكثر من دعم البحوث والتطوير. وقد سلَّط جيروسكي (Geroski، 1990، ص 189) الضوءَ على الروابط المباشرة بين الابتكار والإنتاج، والتي تبيّن أنه على النقيض من نشاطات جانب العرض مثل إعانات البحوث

والتطوير، فإن المشتريات العامة الهادفة للابتكار لا تؤدي إلى تقدُّم القدرات التقنية فحسب، ولكن أيضاً زيادة القدرات الإنتاجية للابتكارات. وفي سياق المشتريات، من المهم أن نلاحظ أن الحكومة يمكن أن تصبح مُستخدِماً مهماً من خلال المشتريات. وبالإضافة إلى الابتكارات في التقنية أو المنتجات، فإن الجودة وغيرها من المعايير (مثل المعايير البيئية على سبيل المثال) التي تضعها الوكالات العامة تلعب دوراً رئيسياً.

وسوف نقوم في الأجزاء التالية بتحديد بعض العوامل الرئيسية التي تؤثِّر في كفاءة وفعالية المشتريات العامة الهادفة للابتكار على المستوى الحضري.

عوامل الحوكمة المتعددة:

غالباً ما تعتمد الحكومات الإقليمية والحضرية والمحلية على اللوائح القانونية والتمويل على مستوى الدولة. والمشتريات العامة هي مجال عالي التنظيم، سواء على الصعيد الدولي (على سبيل المثال، اتفاقية المشتريات الحكومية لمنظمة التجارة الدولية، وتوجيهات الاتحاد الأوروبي) أو على الصعيد الوطني؛ وهو ما يجعل السلطات المحلية والإقليمية تعتمد على نظام حوكمة متعدد المستويات.

وحتى وقت قريب، لم تكن سياسة المشتريات في الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، تُفضِّل استخدام المشتريات كأداة لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية واسعة النطاق، بما في ذلك الابتكار. ولم يفرض الاتحاد الأوروبي استثناءاتٍ تسمح بها اتفاقية المشتريات الحكومية لمنظمة التجارة الدولية لتقييد المنافسة المفتوحة في المشتريات العامة في المناطق التي يسود فيها موردو الاتحاد الأوروبي على مستوى العالم. غير أن هذه الاستثناءات تُستخدم من قِبل دول أخرى، مثل الهند والصين واليابان، في مجالات مختلفة مثل تقنية المعلومات والاتصالات (ECWG, 2006). وقد كانت القاعدة التأكيد على الشفافية والقدرة التنافسية وعدم التمييز وكفاءة التكاليف (مبدأ التكلفة الأدنى)، وتقليل أو حتى تجنُّب أي مخاطر. وقد يكون ذلك أحد أسباب تركيز دول الاتحاد الأوروبي بشكل كبير على إجراءات السياسات في جانب العرض بدلاً من أدوات جانب الطلب.

وفي عام 2004، اعتمد الاتحاد الأوروبي مجموعةً جديدة من أنظمة المشتريات العامة التي تتضمن العديدَ من الأدوات والمبادئ الجديدة لصالح المشتريات الهادفة للابتكار (مثل الحوار

التنافسي)، ولكنها لم تُعتمد في جميع التشريعات الوطنية. وهكذا يمكن التأكيد على أنه على الرغم من أن سياسة المشتريات العامة في الاتحاد الأوروبي كانت غير مواتية للمشتريات العامة الهادفة للابتكار، فإن الحالات القائمة التي تمَّ تحليلها في الأدبيات (على سبيل المثال: إدكويست وآخرون .Edquist et al، 2000؛ إدلر وآخرون .Edler et al، 2005) تشير إلى أن السلطات العامة، بما في ذلك الحكومات الحضرية، أُتيحت لها فرصة استخدام المشتريات كأداة لسياسة الابتكار حتى قبل تطبيق لوائح الاتحاد الأوروبي الجديدة.

الأسواق الصغيرة:

وبالمقارنة مع الدول القومية أو الاتحاد الأوروبي ككل، تفتقر المدن للأسواق المحتملة الكبيرة، كما أن قوتها الشرائية أقل. إن صغر الحجم والقوة الشرائية المحدودة يجعلان تجميع الطلبات أكثر صعوبة، وقد يقللان أيضاً من تأثير عناصر «الجذب» في الطلب، وكذلك الحد من إمكانية إنشاء أسواق رائدة. ومن المتعارف عليه على نطاق واسع أن المنافسة هي الآلية الرئيسية التي تؤدي إلى نجاح المشتريات. وقد تؤثر الأسواق المحتملة الصغيرة تأثيراً سلبياً على حوافز الشركات للاستثمار في الابتكار، ومن ثَمَّ تقليل المنافسة. وكما ذكر كابرال وآخرون (Cabral et al,. 2006) في أسواق التنافسية العالية، رائد التقنية (أي الذي هو على استعداد للاستثمار الأكبر في الابتكار) هو الذي يتمتع بأكبر حصة من السوق، ومع ذلك فإن هذه العلاقة ليست واضحة تماماً. فالمنافسة القوية تقلِّل من التصور المستقبلي للمبدعين، وبالتالي قد تقلل من حوافز الاستثمار في مجال الابتكار. وهكذا، ففي الأسواق الصغيرة التي تكون فيها الإيجارات المحتملة أصغر نسبياً، قد لا تكون المنافسة القوية أمراً مرغوباً.

إن لدى المدن والمناطق مزايا واضحة أخرى في المشتريات الهادفة للابتكار. والقيود الناتجة عن الحجم أيضاً تعني أن المدن والمناطق لها مزايا في:

- إيجاد وبناء الكفاءات والشبكات (عناصر أساسية في نُظم الابتكار) الضرورية لنجاح مشتريات الابتكار، حيث يعدُّ التعاون والتواصل والتعلُّم بالممارسة حجرَ الزاوية للنجاح؛ وهو ما يجعل المدنَ أكثرَ جاذبية كمساحة للتجارب.

- طلب واضح عادة على المدى القصير: على سبيل المثال، مشتريات لنظام جديد لمواقف السيارات أسهل نسبياً في التطبيق من حيث القدرات الإدارية والمالية والمساءلة والشفافية من مشاريع البحوث والتطوير على المدى الطويل.

قضايا إدارية:

يرى المسؤولون في القطاع العام أن هناك مبالغةً في أهداف المشتريات العامة الحديثة، مثل: وفورات في التكاليف، والشفافية، والسياسات القطاعية (البيئة، والطاقة، والسياسات الصناعية) والتي غالباً ما يتعارض بعضها مع بعض (كايف وفرينكينج Cave and Frinking، 2007؛ نيري وآخرون .Nyiri et al، 2007)؛ وهو ما قد يؤدي إلى معضلة بين الفاعلية من حيث التكلفة الدقيقة للعقد وارتفاع تكاليف المنتجات أو الخدمات القائمة على البحوث والتطوير التي تعزِّز الابتكار (كابرال وآخرون .Cabral et al، 2006). المشتريات الهادفة للابتكار هي عملية مكلفة وتستغرق وقتاً طويلاً يتطلب تنسيقاً قوياً بين أصحاب المصلحة والتقييم المستمر والتعلم، ويتضمن دائماً تكاليف المعاملات التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند تنفيذ العملية. وقد لاحظ كايف وفرينكينج (Cave and Frinking, 2007) أن هناك احتمالية للفشل بسبب تكاليف التنسيق الباهظة. وعندما يكون المردود غير واضح، قد يُنظر إلى الحل المبتكر على أنه الحل الأكثر تكلفةً (برامر واووكر Brammer and Walker، 2007).

وقد وجد نيري وآخرون (Nyiri et al,. 2007) أن عدم وجود توجُّه للابتكار والميزانية والمهارات يعتبر عقبةً رئيسية للحكومات المحلية في تنفيذ المشتريات الهادفة للابتكار. يبدو نقص الخبرة المناسبة لدى العاملين في المشتريات فيما يخصُّ أساليب المشتريات المناسبة لدعم الأهداف الاجتماعية العامة ظاهرة عالمية (على سبيل المثال برامر وووكر، Brammer and Walker 2007). وقد يؤدي ذلك إلى مشكلة «المشتري الذكي» حيث لا تتحقق الأهداف غالباً؛ لأن الحكومة لا تعرف ماذا تشتري، ومن أين، وكيفية تقييم ما تمَّ شراؤه. وقد لوحظ هذا التحدي في العديد من عقود الخدمات العامة مع جهات خارجية لتنفيذ المبادرات (نيري وآخرون .Nyiri et al، 2007).

ولذلك فإن الافتقار إلى القدرات الإدارية والمالية لإدارة وتنفيذ المشتريات على نطاق واسع وعلى المدى الطويل واحدة من أخطر العقبات التي قد تحول دون شراء الحكومات الحلول المبتكرة. إن القدرة الإدارية المتدنية على المستوى الحضري قد تكون مسألةً حساسة خصوصاً في المجالات المهمة في المشتريات الهادفة للابتكار، مثل: إجراء الأبحاث المناسبة في السوق، وتطوير منصات التقنية العامة، وإدارة المشاريع ذات المخاطر العالية. وقد وُجد أن الدول الصغيرة، خاصة في

المناطق والمدن، تتعرض لتصاعد ريعي وضغوط سلبية أخرى بشكل خاص؛ وذلك بسبب صغر حجمها.

المشتريات العامة في مدن بحر أوروبا الشمالية والبلطيق:

أساليب البحث:

تمَّ اختيار مجموعة من مدن بحر أوروبا الشمالية والبلطيق. وتتألف المنطقة من مدن متقدمة للغاية (هلسنكي وكوبنهاغن)، ومدن ناشئة (ريغا)، ومدن كبيرة نسبياً (ستوكهولم) وأخرى صغيرة بشكل واضح (تالين ومالمو). جميع هذه المدن تقع ضمن الإطار القانوني الأوروبي، الأمر الذي يجعل المقارنة بينها مثيراً للاهتمام، ولكن لم تقم جميع هذه المدن بتنفيذ تعليمات مشتريات الاتحاد الأوروبي الجديدة. ورغم أن المنطقة يغلب عليها طابع دول شمال أوروبا، إلا أنها توفِّر مزيجاً تحليلياً جيداً لأغراض هذه الدراسة.

تضمنت الدراسة تحليلاً شاملاً للأدبيات وأساليب علمية متعمقة لجَمْع البيانات، حيث استخدم الباحث أسلوباً مكوناً من خطوتين لجَمْع البيانات: الأولى، تم توزيع استبيان في المدن المختارة عن طريق شبكة الإنترنت. وصُمِّم هذا الاستبيان للحصول على معرفة شاملة حول مشتريات الابتكار في المدن المشاركة، وكان الهدف الآخر هو اكتشاف حالات دراسية مهمة في هذا السياق. وأُعطِي ضباط الاتصال في المدن المشاركة قائمة بخصائص المشتريات والابتكارات لمطابقتها مع الحالات، ومن ثَمَّ اختيار الحالات المحتملة، وتوفير بيانات التواصل مع الأشخاص المسؤولين. ونظراً لتركيز الدراسة على تنفيذ تقنية جديدة أو مطورة بشكل كبير، لم تكن جميع الحالات مناسبة لمزيد من التحليل؛ لأن جانب الابتكار كان مفقوداً في بعض الحالات التي تعتبر مشتريات عادية.

وتشتمل دراسات الحالة التي تمَّ تحليلها على الحالات ذات العلاقة بإنشاء السوق أو تأجيج السوق، أو توحيد السوق، بالإضافة لأمثلة المشتريات المباشرة والتعاونية والتحفيزية.

وفي الخطوة الثانية نُفِذت المقابلات مع ممثلي المدن والمنظمات المزودة والخبراء الميدانيين. وكان الهدف من المقابلات الحصول على معلومات محددة حول حالات المشتريات الهادفة للابتكار في المدن المشاركة. وإجمالاً تم تحديد سبع حالات، وأُجريت مقابلات مع 18

شخصاً من ست مدن. وتمَّ اشتقاق البيانات العلمية أيضاً من مصادر ثانوية، مثل التقارير والوثائق المنشورة وغير المنشورة.

وكان الاستبيان والمقابلة مبنيين على الإطار المستخدم في تقرير معهد فراونهوفر (Fraunhofer) للمفوضية الأوروبية مع بعض التعديلات (إيدلير وآخرون .Edler et al، 2005). وصُنِّفت نتائج الدراسة لتعكس الأسئلة البحثية المذكورة في الجزء التمهيدي.

تأثير المشتريات العامة على الابتكار:

تشتمل دراسات الحالات التي تمَّ تحديدها وتحليلها على تلك المتعلقة بإنشاء الأسواق (ابتكارات جذرية غير متوفرة في السوق (المحلي)، وتصعيد الأسواق (الأسواق القائمة التي هي بحاجة إلى المزيد من التطوير)، أو توحيد الأسواق (إنشاء كتلة معتبرة من الأسواق)، وأمثلة المشتريات المباشرة والتعاونية والتحفيزية (جدول 5-1).

وسبب قلة الحالات هو أن المشتريات العامة الهادفة للابتكار ليست شائعة في المدن التي تمَّت دراستها. ورغم ذلك تُغطي الحالات مجموعةً واسعةً من أنواع المشتريات العامة للابتكار، وإن كانت لا تشمل كلَّ الأنواع الممكنة. وبطبيعة الحال، فإن صغر حجم العينة يحدُّ من القدرة على استخلاص أي استنتاجات مؤكدة. والحالات التي تمَّ تحليلها تشير إلى أن القوة الشرائية للمدن لها تأثير ليس فقط على الابتكارات التطويرية ولكن أيضاً الابتكارات الجذرية. وجميع الابتكارات الجذرية تتضمن الشروع في إنشاء سوق جديد بدلاً من توليد تقنيات جديدة للغاية.

ومن حيث الميزانية، فإن معظم المشتريات كانت مبادرات صغيرة الحجم مقارنة مع ميزانيات المدن. حصة ميزانيات المشتريات العامة مهمة نسبياً في الميزانيات العامة للمدن، وتتراوح من 15 في المائة في مالمو إلى 40 في المائة في هلسنكي. وبالأرقام تتراوح ميزانية المشتريات العامة ما بين 160€ مليوناً في مالمو إلى 2€ مليار في هلسنكي. رغم عدم وجود بيانات عن حصة المشتريات الداعمة للابتكار في ميزانية المشتريات، فإن الأرقام المذكورة تشير إلى إمكانية استخدام المشتريات كوسيلة لتشجيع الابتكار. ومع ذلك لم تتوفر الإحصاءات ذات العلاقة في بعض المدن (جدول 5-2).

جدول (5–1)

تصنيف المشتريات العامة للتقنية المبتكرة

	الدور في السوق		
	إنشاء (تطوير)	**تصعيد (تكييف)**	**توحيد (تقييس)**
المشتريات المباشرة: بناء على أساس الاحتياجات الذاتية للمنظمة المشترية.	برنامج تخطيط الرحلات في نظام النقل العام (هلسنكي).	بطاقة تعريفية لنظام النقل العام (تالين). تطبيق الهواتف الذكية لتذاكر نظام النقل العام (هلسنكي).	برامج حاسب آلي تعليمية (كوبنهاجن).
المشتريات التعاونية: بناء على الاحتياجات المشتركة والمتجانسة بين مستخدمي القطاعين العام والخاص.	شاحنات صغيرة تعمل بوقود غاز الإيثانول (ستوكهولم).		نظام الطاقة الشمسية لمباني البلديات (مالمو).
المشتريات التحفيزية: بناء على احتياجات المستخدمين الآخرين من خارج المنظمة المشترية.	تطوير حي المدينة البيئية Hammarby Sjöstad (ستوكهولم).		

المصدر: الباحثون، بناءً على المقابلات، وباستخدام منهجية مقتبسة من إيدلير وآخرين (.Edler et al، 2005).

استخدمت المدن أساليب شرائية مختلفة جداً، بدءاً من الشراء المباشر للمشاريع التعاونية والمشتريات التحفيزية. وفي حالة واحدة تمَّ تنفيذ اتفاقية مشتريات قبل أن تكون تجارية ومتطورة. وقد كان تجميع الطلب عنصراً أساسياً في حالة المشتريات التعاونية في ستوكهولم، والتي كانت أيضاً مشروعَ التطوير التقني الأكثر تعقيداً، وتميزت بأقوى آثار «الجذب» في الطلب. وهذا يعني

أن تجميع الطلب أمرٌ لا مفرَّ منه إذا كانت مبادرات المشتريات الحضرية الابتكارية تهدف لدعم تطوير تقنيات معقدة على نطاق واسع.

وتشير الحالات التي تمت دراستها إلى أن الحكومات المحلية يمكن أن تقوم بدور إنشاء الأسواق (انظر أيضاً الجدول 5-2). إنشاء الأسواق عادةً ما يتم من خلال إحدى طريقتين: الأولى، بإمكان إنشاء السوق أن يكون «نتيجة إضافية» لعملية المشتريات، حيث الهدف الرئيسي هو تلبية حاجة اجتماعية. وتُوضِّح حالة بطاقات الهوية في تالين أن المشتريات الهادفة للابتكار قد تؤدي إلى حلول جديدة لم تكن متوقعة من قِبل الجهات المعنية قبل بدء العملية. الثانية، أن إنشاء السوق هو الغرض الرئيسي من النشاط الشرائي. وكما هو موضَّح في حالة ستوكهولم، فإن إنشاء سوق من خلال استخدام المشتريات التعاونية يمكن أن يكون هدف السلطة المحلية. ويتبين من الحالات أن المشتريات الهادفة للابتكار بإمكانها كذلك أن تفشل. والقاسم المشترك في الأمثلة الناجحة - مثل: السيارات التي تعمل بوقود الإيثانول في ستوكهولم، مخطط الرحلات في هلسنكي، ونظام التذاكر الإلكترونية في تالين - هو أن جميع المحاولات السابقة لشراء هذه الحلول فشلت، ولكن الخبرة المكتسبة تحولت لاحقاً إلى نتائج ناجحة.

جدول (5–2)

ملخص الحالات الدراسية في مدن بحر أوروبا الشمالية والبلطيق

	برنامج تخطيط الرحلات في نظام النقل العام (هلسنكي)	شاحنات صغيرة تعمل بوقود غاز الإيثانول (ستوكهولم)	تطوير حي المدينة البيئية **Hammarby Sjöstad** (ستوكهولم)	بطاقة تعريفية لنظام النقل العام (تالين)
سنة الشراء	2001	2007	1998- 2012	2004
نوع المشتريات	مباشر	تعاوني	متنوع (200 مشروع) يشمل مسابقات تقنية، إنشاء الأسواق.	مباشر
طبيعة	جذري	جذري	متنوع	تطويري

الابتكار				
مستوى المخاطر للمشتري	متوسط	منخفض	منخفض	منخفض
الهدف	زيادة كفاءة وفعالية النقل العام	أهداف سياسات البيئة	أهداف سياسات البيئة	تسهيل عملية دفع الرسوم، جذب الناس للتسجيل كمقيمين محليين.
الجهة المبادرة	مجلس مدينة هلسنكي	بلدية مدينة ستوكهولم (تحديد الاحتياج والمتطلبات المشتركة).	إدارة حي المدينة البيئية Hammarby Sjöstad (ستوكهولم)	بلدية مدينة تالين (إدارة المواصلات)
المشتري	مجلس مدينة هلسنكي	الأغلبية من القطاع الخاص مدينة ستوكهولم قد تشتري 5-10 شاحنات.	إدارة حي المدينة البيئية Hammarby Sjöstad (ستوكهولم)	بلدية مدينة تالين
المورد	WM-data LogicaCMG	Volkswagen	متنوع	تحالف: Certification Center Ltd., Eesti Ühispank and EMT
سعر المنتج أو الخدمة	160000€	150000 لكل شاحنة حوالي €22.3 مليوناً دون ضمان الكمية؛ 1500 شاحنة.	-	سعر الابتداء €700000 الإجمالي حوالي €2 مليون

عدد العروض المنافسة	10 عروض مقبولة. 6 عروض في الجولة الثانية. تم اختيار 3 للاستعراض التجريبي.	1 (شركة فولكسفاجن قدمت فقط للفئة الصغيرة من الشاحنات، تم تأجيل العمليات الأخرى).	–	6
حقوق الملكية الفكرية	المنتج الأساسي - شركة Adoptions - مدينة هلسنكي	شركة فولكسفاجن	–	المورد
أثر الابتكار	زيادة الصادرات والقدرة التنافسية لدى الشركة، فائدة التكلفة €5 ملايين، عدد المستخدمين في اليوم 90000	إنشاء سوق جديد (سوق خدمات نقل جديد للسيارات التي تعمل بوقود غاز الإيثانول).	قام بعض الموردين بزيادة سعة عمليات الإنتاج وبتنفيذ ابتكارات في العمليات.	تطبيق حلول فعالة، بطاقات وطنية ذات شعبية عالية، تطبيق نفس النظام في مدن أخرى.

تتمة الجدول 5–2

	تطبيق الهواتف الذكية لتذاكر نظام النقل العام (هلسنكي)	**برامج حاسب آلي تعليمية (كوبنهاجن)**	**نظام الطاقة الشمسية لمباني البلديات (مالمو)**
سنة الشراء	2001	2007	2005
نوع المشتريات	مباشر	تعاوني	مباشر / تعاوني
طبيعة الابتكار	جذري (أسلوب فريد للتثبت من التذاكر) وتطويري (استخدام الرسائل القصيرة).	توحيد السوق	توحيد السوق

مستوى المخاطر للمشتري	منخفض	منخفض	منخفض
الهدف	خدمة أفضل وأسهل تؤدي لزيادة استخدام النقل العام بدلاً من السيارات.	تحفيز الطلاب بنظام تعليمي جيد من خلال تقنية المعلومات.	قضية بيئية
الجهة المبادِرة	Plusdial Ltd.	بلدية مدينة كوبنهاجن، إدارة شؤون الأطفال والشباب.	بلدية مدينة مالمو (موظفو الخدمة المدنية في البلدية).
المشتري	HKL Enterprise	بلدية مدينة كوبنهاجن	بلدية مدينة مالمو، إدارة العقارات.
المورد	Plusdial Ltd. with Add2Phone Ltd.	Crossroads Copenhagen	-
سعر المنتج أو الخدمة	-	€ 65000 (شاركت كوبنهاجن بحوالي € 15000	قيمة لوح التوليد 8€ ملايين. سعر ثابت: مدينة مالمو دفعت 30% ودولة السويد دفعت 70%
عدد العروض المنافسة	-	لا ينطبق - عملية تفاوض، غير مفتوح نظراً لحجم المشروع.	4 عروض لتركيب النظام، عرض واحد لتصنيع الصلب، إجراءات مشتريات مفتوحة دون بحث لموردين محليين.
حقوق الملكية الفكرية	مقدم العرض	ملكية شركة Alinea، مدارس كوبنهاجن الحكومية لها دخول مجانية.	-
أثر الابتكار	إنشاء سوق جديد، دعم التجارة عبر الهاتف، ارتفاع مستوى رضا العملاء، تحسين سمعة	عملية ناجحة لبَّت الاحتياجات: تحفيز الأطفال وإرضاء المعلمين.	توليد الطاقة بنجاح، تشجيع المدن الأخرى، فوائد اقتصادية، خدمة اجتماعية، التسويق للمدينة.

	النقل العام في مدينة هلسنكي، تحسين كفاءة وفعالية المشغل.		

المصدر: الباحثون، بناء على المقابلات، وباستخدام منهجية مقتبسة من إيدلير وآخرين (Edler et al, 2005.).

عوامل النجاح:

كانت الدوافع الرئيسية للمشتريات الهادفة للابتكار احتياجات أو سياسات عامة محددة، مثل السياسات البيئية. لقد كانت تالين- مثلاً- تواجه التحدي المتمثل في إدخال نظام تذاكر موحَّد لوسائل النقل العام، حيث أدت في النهاية إلى إنشاء تذاكر البطاقات التعريفية الإلكترونية. وقد بدأت حالة كوبنهاجن بسبب احتياج في السياسة التعليمية. وقد كان شراء إمدادات الطاقة الضوئية في مالمو نتيجة مباشرة لسياستها البيئية، ولكنه تمَّ أيضاً استغلاله كأداة تسويقية للمدينة. وكذلك في ستوكهولم كان دافع المشتريات العامة للابتكار إلى حد كبير أهدافاً بيئية[11]. وقد أُطلقت المبادرات في هلسنكي لمواجهة المشاكل الناشئة في قطاع النقل العام في المدينة. ورغم ذلك فإنه يمكن استنتاج أن مدن بحر أوروبا الشمالية والبلطيق لم تستخدم المشتريات كإجراء سياسة ابتكار حقيقية (على سبيل المثال، لتسهيل عمليات الابتكار في مراحل)؛ بل كأداة أساسية إضافية في تحقيق أهداف سياسات اجتماعية وبيئية أخرى.

في الحالات التي تمَّ تحديدها، تُركت حقوق الملكية الفكرية لمقدمي الخدمات، وهذا ينبغي أن يؤثر إيجاباً على مراحل التنمية المستقبلية للمنتجات التي تم شراؤها، وبالتالي يؤدي إلى نتائج إيجابية إضافية. ولا يبدو أن هناك أيَّ علاقة بين عدد المنافسين ونجاح مبادرات الشراء، الأمر الذي يدعم التوقعات النظرية.

ويظهر أن أدوار الحكومات الإقليمية والمركزية ذات أهمية في نُظم ابتكار المدن. وقد كان هذا واضحاً في حالة البطاقة التعريفية لنظام النقل العام في تالين، إذ إنه لا يمكن لهذه الخدمة المبتكرة أن تنطلق دون دعم الحكومة المركزية التي بدأت تطوير بطاقات الهوية الإلكترونية في المقام الأول. وفي السويد ساعدت الحكومة المركزية بمدينة ستوكهولم في إنشاء سوق لسيارات تعمل بوقود الإيثانول من خلال مطالبة محطات الوقود ببيع أنواع الوقود البديلة، وكذلك إعفاء الضرائب عنها. وتمكنت مدينة مالمو من استخدام الإعانات المخصصة من الحكومة المركزية في

إطار الحلول التقنية الموفِّرة للطاقة لشراء أنظمة جديدة للطاقة. والمدن نفسها قدَّمت أيضاً إجراءات داعمة لانتشار الحلول المبتكرة، إذ إن المشتريات في حد ذاتها قد لا تكون كافية. وعلى سبيل المثال، عند دخول مدينة ستوكهولم يجب على السائق دفع رسوم الازدحام، ويُستثنى من ذلك حالة وجود سيارة داعمة للبيئة، والتي تحصل كذلك على مواقف مجانية. وفي تالين، تكلفة تذكرة الهوية الوطنية أقل من ثمن التذكرة العادية.

وفي معظم الحالات حظيت المشتريات الهادفة للابتكار بدعم مباشر من أعلى المستويات في الدولة. وفي إحدى الحالات فُصِل رئيس المشروع من المشتريات بسبب نتائج غير مرضية في عملية الشراء. وقد اعترف مسؤولو المشتريات في هلسنكي بأنهم لا يزالون في صراع من أجل التعوُّد على المتطلبات القانونية الجديدة، ويرون أن مسألة الربط بين الابتكار والمشتريات تخدم المستقبل، ويبدو أن المسؤولين في المدن الأخرى في الموقف نفسه، ويرون أن القضية برمتها جديدة بالنسبة لهم.

وتكشف دراسات الحالة ضرورة إشراك المستشارين والخبراء الخارجيين في عمليات المشتريات الهادفة للابتكار نظراً لتعقيدها، ولكن الاستعانة بجهات استشارية خارجية يزيد من تكاليف المعاملات في المشتريات العامة لمشاريع الابتكار؛ ومن ثَمَّ تواجه المدن التحدي المتمثل في قياس الآثار الإيجابية غير المباشرة المحتملة التي تنجم عن المشتريات مقابل الحاجة لإبقاء تكاليف المعاملات تحت السيطرة، وهذه من الأمور التي ما زالت المدن بحاجة لتعلُّمها.

العوائق:

كما ذكرنا أعلاه، المشتريات العامة الهادفة للابتكار ليست شائعةً في المدن التي تمت دراستها. ويمكن القول إن العوائق للمشتريات الهادفة للابتكار التي ذكرناها آنفاً تنطبق كذلك في حالات بحر أوروبا الشمالية والبلطيق. وبشكل عام، يبدو أن هناك نقصاً في الأدوات المتاحة في المدن فيما يتعلق بجانب الطلب. ولا يوجد مؤشرات لتخصيص الأموال المحلية للمشتريات الابتكارية. والمسؤولون لا يدركون جيداً الإمكانيات التي يوفِّرها تنظيم المشتريات العامة لدعم الابتكار. بالإضافة إلى ذلك، فإن السوق والمعرفة التقنية متواضعة. وكما أوضح ممثل مدينة

كوبنهاغن: إنه تحدٍ أن تحفِّزَ الموظفين لقضاء الوقت اللازم في المشاريع، وهي ليست من مهامهم الرئيسية.

لا يلعب الابتكار أيَّ دور في التعليمات الحالية للمشتريات العامة في المدن التي تمَّ دراستها. وقد أظهرت حالة مالمو أنه في حين أن بعض الإدارات تؤكد على الابتكار في ممارساتها اليومية، يضع الآخرون المزيدَ من التركيز على المنتجات الجاهزة للحد من المخاطر. وقد شاركت مدينة كوبنهاغن في مشاريع التنمية المبتكرة ولكن ليس كجزء من المشتريات العامة. وفيما يخصُّ المستوى الإستراتيجي للمشتريات العامة والابتكار، كانت هلسنكي وستوكهولم فقط هما المدينتان اللتان وضعتا رؤية سياسة مرتبطة بالمشتريات والابتكار في منطقتهما. وبالنسبة لهلسنكي، هذه قضية جديدة نسبياً ولم يُتخذ فيها أيُّ إجراءات تُذكر حتى الآن، ولكن وفقاً لأحد المسؤولين عن قضايا المشتريات العامة هناك: من المسلَّم به أننا ينبغي أن نكون قادرين على تغيير ممارساتنا ووجهات نظرنا وفقاً لتغيرات واحتياجات السوق المحتملة؛ لذلك لدينا إستراتيجية جديدة للتنمية الاقتصادية ذُكرت فيها المشتريات باعتبارها أحد مجالات التعاون.

ويمكن اعتبار ستوكهولم كمدينة ذات خبرة في هذا المجال[12].   بالإضافة إلى تاريخ طويل في هذا النوع من المشاريع (انظر حالة شاحنات وقود الإيثانول أدناه)، فقد وضعت المدينة أيضاً إطاراً للتعامل مع المقترحات المبتكرة التي يتقدم بها الجمهور. ووفقاً لإحدى المقابلات فإن هدف ستوكهولم هو: تعزيز التنمية الاقتصادية، سواء في ستوكهولم أو في المنطقة، من خلال المشتريات والمنافسة، حيث يتم الترحيب بعدد كبير من الشركات الصغيرة كشركاء.

ويمكن تفسير تقدُّم مدينة ستوكهولم في هذا المجال بأن السويد هي إحدى الدول القليلة في أوروبا التي تعاملت مع هذه القضية منذ التسعينيات (إيدكويست وآخرون Edquist et al.، 2000).

وهناك نقص في الوعي لدى المسؤولين في المدن حول العلاقة بين المشتريات والابتكار. والمدن لم تبادر حتى الآنَ في تفعيل المشتريات العامة التي تهدف لدعم التنمية الاقتصادية[13]. وليس هناك فهم واضح بشأن نقل حقوق الملكية الفكرية في المدن. معظم الحالات التي جرى استعراضها تشير إلى أن حقوق الملكية الفكرية يتم نقلها إلى مُقدِمي الخدمات، ولكن المقابلات كشفت أن هذا لا يمثِّل الممارسات الشائعة في المنطقة، وأن المدن تقاوم ترك حقوق الملكية الفكرية لمقدِّمي الخدمات.

وكما ذكر الرئيس التنفيذي في إحدى الشركات البارزة في تقنية المعلومات والاتصالات في المنطقة:

مسألة نقل حقوق الملكية الفكرية هي أبرز أوجه القصور في الممارسات الحالية للمشتريات العامة الهادفة للابتكار. ولتحقيق تنمية اقتصادية شاملة لا بد أن تبقى حقوق الملكية الفكرية مع مُقدِّم الخدمة لتتمكن نتائج الشراء (أي الحلول المبتكرة) من الانتشار في السوق.

وبالتالي فإن القطاع العام في الواقع يمنع نشر التقنية الجديدة في السوق. ورداً على سؤال حول التحديات والمشكلات المحتملة للمشتريات العامة الهادفة للابتكار، اعترف أحد المشاركين أن العقبة الرئيسية تتمثل في أن «نظام المشتريات العامة الوطني لا يُعرِّف بشكل منفصل شراء المنتجات أو الخدمات المبتكرة».

فاللائحة الجديدة للمشتريات العامة في الاتحاد الأوروبي تتضمن في الواقع العديدَ من الأدوات المصممة خصيصاً لتشجيع الابتكار من خلال المشتريات (للحصول على لمحة عامة، انظر ECEG، 2005). ووجود هذه السُّبل ببساطة لم يُدرك أو لم يتم دمجها في التشريعات الوطنية أو المحلية. ويبدو أن موظفي الخدمة المدنية في بعض المدن لديهم خلفية أفضل عن الفرص التي تتيحها المشتريات العامة الهادفة للابتكار، ولديهم خبرات مباشرة ناجحة وغير ناجحة على حد سواء (المكتسبة في إطار قواعد الاتحاد الأوروبي «القديمة») ولكن هذه التجارب لا تُنشر ولا تُناقش على نطاق واسع. الأمر نفسه ينطبق على الشركات، فالذين كانت لهم تجارب إيجابية يعتبرون المشتريات المبتكرة أداةً مهمة يجب تطبيقُها على نطاق أوسع. وفي الوقت نفسه، فإن المدن لديها تجربة مختلفة للتدريب في مجال المشتريات. وهناك أمثلة على التدريب التطوعي وكذلك التدريب القائم على الإستراتيجيات، ولكن لم يجد الباحثون أيَّ برامج أو دورات تدريبية مُمنهجة تستهدف المشتريات والابتكار.

إنَّ غالبية المدن لا تملك الإجراءات اللازمة لتنفيذ مراقبة مستمرة للسوق لتحديد أنواع الحلول الجديدة التي قد تقدمها الشركات الخاصة أو الجامعات لتلبية احتياجات الجمهور. لقد برزت مدينة ستوكهولم كاستثناء في هذا الجانب، كما صرَّح أحد المسؤولين أن ستوكهولم لديها حوار مستمر مع فروع مختلفة للمكتب التنفيذي وغيره من الإدارات. وهناك أيضاً إمكانية بالنسبة للشركات أو المنظمات الخارجية أن تتحدى - كما يُقال - الأنشطة القائمة في جميع أنحاء المدينة، حيث يُطلب من اللجنة المسؤولة إجراء الاختبارات للرد على هذه التحديات.

تعتمد المشتريات نشاطاً نادراً لدى المدن، وكذلك تأثيرها على ابتكار التقنيات قبل أن تصبح تجاريةً. هذا ينطبق أيضاً على أمثلة الابتكار الجذرية المشمولة في الدراسة. لقد كان الاستثناء الكبير مدينة هلسنكي في حالة المشتريات المتعلقة بمخطط الرحلات (الجدول 5-2)، حيث قامت المدينة بخفض بعض المخاطر المالية لمقدِّمي العروض بمنح جوائز نقدية لأفضل ثلاثة عروض. هذا لا يعني أن أمثلة المشتريات لم تحتوِ على أي مخاطر. وعلى سبيل المثال، المشتريات المتعلقة بالسيارات التي تعمل بوقود الإيثانول في ستوكهولم لم تؤدِ إلى النتائج المتوقعة في المحاولات الأولية. ومع ذلك فمن حيث السياسات، لم تكن المدن على دراية باتخاذ أي خطوات أخرى للحد من مخاطر مقدمي الخدمات المرتبطة باستثمارات البحوث والتطوير أو الإنتاج أو الاختبارات الميدانية.

الخلاصة والآثار المترتبة على الإدارة العامة:

من خلال استكشاف الممارسات الحالية في المشتريات العامة الهادفة للابتكار في ستٍ من مدن بحر أوروبا الشمالية والبلطيق، أظهرت هذه الدراسة أنه بإمكان المشتريات العامة أن تؤثِّر في ابتكار مقدِّمي الخدمة.

دراسة حالة تطبيق الهواتف الذكية لتذاكر نظام النقل العام في هلسنكي دلت على التأثير الإيجابي للقطاع العام على الأسواق من خلال المشتريات المؤيدة للابتكار. وقد صُدِّر تطبيق مخطط الرحلات في هلسنكي إلى الولايات المتحدة ودول أخرى، كما أن الشركة نفسها بِيعت ست مرات. والشركة التي وضعت تذكرة الهوية الوطنية في تالين تعتمد على المعرفة والتقنية المتقدمة لتقديم منتجات وخدمات جديدة في مناطق أخرى. ومن هنا يتجلى الأثر الإيجابي في المشتريات العامة في الشركات عن طريق زيادة الصادرات، والأهم من ذلك هو التغيرات في «روتين» الشركات فيما يتعلق بأساليب الابتكار. هذا الأخير (التغيير الفوري للسلوك) يعتبر أهم أثر على الإطلاق؛ لأن بعض الآثار الاقتصادية المترتبة عليه (الصادرات، وزيادة في القيمة المضافة) قد لا تظهر إلا في المستقبل (OECD, 2006). ويمكن القول إن معظم الحلول التي تم شراؤها وتحليلها هنا لم تكن لتتحقق لو لم تلعب المدن دورَ المستخدم الأول. وتمكنت المدن من التأثير إيجاباً على مُقدِّمي الخدمات للتغلب على مرحلة التكوين للتقنيات قيد الاستعراض.

ويتضح في حالات المشتريات العامة الهادفة للابتكار أنها تنبع في الأساس من احتياجات أو سياسات عامة محددة، مثل السياسات البيئية التي يمكن اعتبارها منصةً جيدة للأنشطة المستقبلية. ومع ذلك، فإن الدراسة كشفت أن إمكانات المشتريات الابتكارية العامة غير مُستغلة ولا يُنظر إليها على أنها جزءٌ لا يتجزأ من سياسة الابتكار الحضرية؛ حيث إن المسؤولين في المدينة لا يدركون العلاقة بين المشتريات والابتكار.

ويبدو أن هناك تناقضاً في الطريقة التي يُنظر فيها للمشتريات العامة الهادفة للابتكار. فمن ناحية، الظاهرة مفهومة نظراً للسياسة الرسمية الدائمة للاتحاد الأوروبي التي تنص على أنه لا ينبغي استخدام المشتريات لأهداف اجتماعية أوسع. ومن ناحية أخرى، في سياق التنافسية الحضرية هذه الظاهرة تثير الدهشة؛ لأن المشتريات الابتكارية على الأقل من الناحية النظرية تعتبر أداة طلب قوية بإمكان السلطات العامة استغلالها لتشجيع الابتكار.

وهناك عددٌ من الدروس المستفادة التي يمكن استخلاصها من الإطار النظري والنتائج العلمية لهذه الدراسة، والتي لها آثار على رسم السياسات وأنشطة الإدارة العامة في المدن.

أولاً، هناك حاجة واضحة لإستراتيجية ومبادئ توجيهية لمشتريات الابتكار العام في المدن لمعالجة كلٍّ من الابتكار الجاهز تجارياً و«المعتاد» وابتكار المراحل المبكرة قبل التجارية[14]. ويجب على هذه الإستراتيجية الربطُ بين سياسات الابتكار (سواء جانب الطلب أو جانب العرض)، وسياسات البحوث والتطوير (إن وُجدت)، وسياسات المشتريات العامة والسياسات الميدانية (مثل السياسة البيئية). كما ينبغي لهذه الإستراتيجية تنسيق السياسات لتكون أساساً لإدخال الطلب على الابتكار في تشريع تنظيم حقل معين من السياسة. وتشكيل الإستراتيجية عاملٌ مهم للتغلُّب على مشكلة الوعي وتغيير ثقافة المشتريات العامة الحالية التي هي إلى حد كبير إرث من السياسات السابقة في الاتحاد الأوروبي.

ثانياً، ينبغي للمدن أن تتعامل بشكل منظَّم مع الحواجز والقضايا الإدارية المتعلقة بتنفيذ المشتريات الابتكارية من أجل تجنُّب الوقوع في إشكالية «المشتري الذكي». ويجب على المدن بناء قدراتها في جَمْع المعلومات بشكل منتظم من السوق عن الحلول (التقنية) لتلبية الاحتياجات الاجتماعية الناشئة[15]، وعليها كذلك الاستفادة الكاملة من أساليب المشتريات العامة الجديدة التي تدعم

الابتكار[16]، كما أنَّ عليها إدخال آليات التقييم المناسبة في الممارسات اليومية. وقد يكون تخصيص منح محددة لإجراء مشاريع تجريبية من المشتريات الابتكارية إشارة لمشتري القطاع العام بأن المخاطرة مسموحة من قِبل القيادة السياسية. وينبغي للمدن أيضاً تطوير أساليب وتقنيات إدارة المخاطر، وأن تكون خطط التدريب ذات الصلة بالابتكار لمسؤولي المشتريات من بين الخطوات الأولى التي يجب اتخاذها.

ثالثاً، ينبغي على المدن أن تعالج مسألة محدودية السوق والموارد من خلال التأكيد على تجميع الطلب لزيادة تأثير «جاذبية» الطلب. وبالإضافة إلى المشتريات المباشرة التي تُشكِّل معظم النمط السائد في المشتريات العامة اليوم، ينبغي إعطاء المزيد من الاهتمام للمشتريات التعاونية والتحفيزية مع القطاع الخاص وكذلك المنظمات العامة. وعلاوة على ذلك، يتعين على المدن إرسال إشارات قوية إلى السوق بأن هناك موارد للحلول المبتكرة، وأنها ترحب بمقدِّمي الخدمات الابتكارية.

شكر وتقدير:

تمَّ دعم البحث جزئياً من قِبل وزارة التعليم والبحوث الإستونية (المنحة رقم SF0140094s08)، والمؤسسة الإستونية للعلوم (المنح أرقام: 7577، 7441، 8097)، ومشروع BaltMet Inno. الباحثون ممتنون للمساعدة في إجراء البحث من قِبل كايتانو بينا (Caetano Penna) ومارجيت سورنا (Margit Suuma) ولجميع الأشخاص الذين تمت مقابلتهم لهذه الدراسة.

الجزء الثالث

الشبكات والابتكار

الفصل السادس

الابتكار داخل الحكومة: أهمية الشبكات

جيني لويس، مارك كونسيدين، وديمون ألكساندر
Jenny M. Lewis, Mark Considine and Damon)
(Alexander

مقدمة:

يركز هذا الفصل على الشبكات وعلاقتها بالابتكار داخل الحكومة. وسوف يتم بحث مفهوم «الشبكات» وتأسيس إطار تحليلي يمكن من خلاله استشراف دور الشبكات في عملية الابتكار. ويرى الباحثون أن هناك قيمةً في اعتماد نهج الشبكات لدراسة الابتكار داخل الحكومة؛ لأن الشبكات تقدِّم مدخلاً جديداً لفهم قضايا القوة وكذلك قضايا الابتكار.

يقدِّم هذا الفصل نتائج دراسة واسعة تشمل البيروقراطيين والسياسيين من إحدى عشرة حكومة محلية في ولاية فيكتوريا في أستراليا؛ وذلك لتحديد الأنماط الابتكارية والتوجهات الإجرائية المختلفة. بعد ذلك سوف يتم مناقشة الاختلافات في هذه الأنماط وأنواع الإجراءات المختلفة بين الحكومات وفقاً للأدوار السياسية والإدارية المختلفة. ووفقاً للقول المأثور، يبدو أن المنصب هو ما يحدِّد الموقف من حيث وجهات النظر حول الابتكار والحوكمة، ومن ثَمَّ يصبح التركيز على مفاهيم ووسائل الشبكات الاجتماعية، والدراسة المفصلة لهيكل المشورة وشبكات المعلومات الإستراتيجية للسياسيين والبيروقراطيين في الحكومات الإحدى عشرة. وسوف يتم استكشاف الهيكل العام لهذه الشبكات، ومن ثَمَّ التركيز على كيفية اختلاف تكوينات الشبكات حول أطراف معينة بين السياسيين وكبار التنفيذيين والإدارة الوسطى، وكذلك عبر البلديات المختلفة. والسياسيون هم أصحاب النفوذ في بعض الحكومات، في حين أن كبار المديرين التنفيذيين أو الإدارة الوسطى أكثر أهميةً في

حكومات أخرى. وهناك كذلك اختلاف في مستوى الترابط بين الأطراف السياسية والبيروقراطية عبر البلديات.

وأخيراً، يشرح هذا الفصل بالتفصيل المبتكرين، وما الذي يفرقهم عن زملائهم، وكذلك التركيز بشكل خاص على خصائص الشبكات ذات العلاقة. وسوف يتم استكشاف ومحاولة تفكيك الآثار المزدوجة للهياكل الرسمية (الهرمية) وغير الرسمية (الشبكية)، وبناءً على أساس تحليل الشبكات الاجتماعية والتقليدية والأساليب الإحصائية الكمية سوف يتم استنتاج أن المبتكرين ينفردون بأنماط شبكية محددة، تتجاوز تلك التي تُعزى إلى التسلسل الهرمي وحده.

الابتكار داخل الحكومة: أهمية الشبكات:

غالباً ما يُطرح موضوع الابتكار باستخدام مفاهيم يكثر النقاش حولها، مثل: الأفكار والتقنيات الشاملة، وكسر القوانين، والشخصيات الكاريزمية. والكثير من هذه الأعمال تتعلق بشركات القطاع الخاص في الطليعة، والتي تتمتع بمستويات عالية من المرونة والحرية في متابعة الأفكار الكبيرة دون مستويات الرقابة التي تصاحب الخدمات الحكومية الممولة من القطاع العام. ومناقشة الحكومة غالباً تكون من زاوية الإحباط الذي تسببه للابتكار، أو ما ينبغي على الحكومات أن تفعله لتشجيع الآخرين على الابتكار. وهناك صمتٌ إلى حد كبير في الأدبيات عن موضوع الابتكار داخل الحكومة. ويُشكِّل هذا الفصل محاولةً لتحويل هذا التركيز في الاتجاه المعاكس باستكشاف الابتكار داخل الحكومة.

والمهمة الأولى في دراسة الابتكار في السياق الحكومي والسياسي هو فصل التوقعات والآراء حول مختلف الفرص والقيود المفروضة على الابتكار داخل الحكومة. كيف يتم الابتكار؟ ما هي العوامل التي تؤدي إلى حدوثه؟ ما هي الأطراف المشاركة؟ هل يلعب السياسيون بصفتهم ممثلي العملية الديمقراطية الرسميين دوراً مهماً في هذه اللعبة؟ ومن أجل التعامل مع هذا الموضوع الكبير، ركزت الدراسة على عدة تساؤلات واعدة مبنية على دراسة الأدبيات (انظر كونسيدين وآخرين .Considine et al، 2009)، وسوف يتم استعراضها بإيجاز هنا.

التساؤل البحثي الأول يخصُّ الأطر المعيارية المتعلقة بكيفية فهم الابتكار من قِبل الذين يعملون داخل الحكومة. والتساؤل البحثي الثاني يتعلق بأثر الإجراءات الحكومية على الابتكار. هذان التساؤلان يرتكزان على الأدبيات (القليلة) التي تحاول تحديد معنى الابتكار في السياق

الحكومي (على سبيل المثال: دودجسون وبيسانت Dodgson and Bessant، 1996؛ بورينس Borins، 2000؛ مولجان والبوري Mulgan and Albury، 2003)، وأدبيات مدرسة الإدارة عن أثر العمليات التنظيمية على الإبداع (مثل: دراكر Drucker، 1985؛ كانتر Kanter، 1985؛ دامانبور Damanpour، 1991؛ جونز وبيكنسيلJones and Beckinsale، 1999). أما التساؤل البحثي الثالث فيخصُّ فكرة التسلسل الهرمي المألوفة في المنظمات. ويتعلق السؤال البحثي الرابع بمفهوم «الشبكات»، الذي سوف يتم تناوله بوصفه نقيضاً للعلاقات الهيكلية الرسمية بين الأفراد. التسلسل الهرمي معروف باعتبار أهميته في تشكيل قدرة الفرد على تحقيق الأهداف في المنظمات بناءً على المنصب. ويُنظر للشبكات على أنها الطريقة المثلى للمضي قُدماً في دراسة علاقات السلطة بين المجموعات والأفراد، وذلك من خلال التركيز على أنماط غير رسمية من التفاعل بدلاً من سلطة المناصب الرسمية. وتوفِّر الشبكات إمكانية الوصول للموارد الكامنة (لين Lin، 2001)، وكيفية ارتباط مجموعات مختلفة وأنواع مختلفة من العلاقات في الشبكات أمرٌ يهمُّ الابتكار (على سبيل المثال: كولمان وآخرون .Coleman et al، 1966؛ روجرز وكينكيد Rogers and Kincaid، 1981؛ فالنتيValente، 1998). ومع ذلك، لا توجد دراسات توضِّح دور الشبكات في فهم الابتكار داخل الحكومة.

والهدف من هذا الفصل هو دراسة أهمية الشبكات للابتكار داخل الحكومة، من خلال مقارنتها مع ثلاثة أبعاد أخرى: قواعد الابتكار، وإجراءات الابتكار، والمناصب الهرمية الرسمية.

الشبكات والابتكار والسياسات العامة:

يُنظر إلى الابتكار هنا بأنه يمثِّل خصائص تطوير السياسات والحوكمة. وكما أشرنا سابقاً، تمَّ تحليل أربعة أبعاد مهمة للعملية السياسية والإدارية في هذه الدراسة: البعد الأول هو الإطار المعياري أو الإدراك الحسي الذي يقوم من خلاله اللاعبون الرئيسيون في أي نظام بتحديد الابتكار وتحديد أسلوبهم في العمل الابتكاري، وهذا يوفِّر للمساهمين نوعاً من الخريطة الذهنية لفهم عملهم. أيضاً جزء من هذه الخريطة هو البعد الثاني: وهو الطريقة التي يستطيع من خلالها المشاركون فهم وتقييم المؤسسات الحكومية الرئيسية التي قد تُستخدم لصناعة الابتكارات في بيئتهم. هل التخطيط وعملية الميزانية مفيدان للابتكار أو مصدرا عقبات؟ هل أنظمة اللجان والمؤسسات الاستشارية مهمة لممارسات الابتكار؟ من خلال البحث في تقييمات المشاركين لتجاربهم مع هذه

الإجراءات، تهدف هذه الدراسة إلى وصف الابتكار مقابل توقعات محددة حول قنوات العمل، وآليات الاعتراض، والالتزام بشركات معينة كما هو معروف عن الإجراءات الحكومية.

البعدان الأول والثاني معياريان وإدراكيان، والبعد الثالث أكثر وضوحاً؛ لأنه يتعلق بالأدوار والمناصب. ومن المرجح أن كيفية تفكير المرء في الابتكار وتطبيقه يعكس المنصب الذي يشغله داخل الهيكل التنظيمي. فشاغلو المناصب العليا لديهم مكانة تنظيمية أعلى، ويمتلكون سلطةً رسمية أكبر، ولديهم قدرة الوصول للموارد اللازمة. ومن المتوقع أن تكون هناك اختلافات مهمة بين السياسيين والبيروقراطيين في تعاملهم مع الابتكار، إذ إنها تعكس أدوارهم المتمثلة في الجوانب السياسية والإدارية في الحكومة. ولذلك حين يُنظر إلى الابتكار على أنه نتيجة للتفاعلات بين الأطراف الفاعلة التي تشكلها الهياكل المؤسسية التي تسكنها، فمن المتوقع أيضاً أن تلعب الوظيفة والمرتبة الوظيفية دوراً في تشكيل تلك التفاعلات، وبالتالي تشكيل الابتكار.

هناك علاقة منطقية بين الهيكل الرسمي والبعد الأخير المتعلق بالأنماط غير الرسمية من الاتصالات أو الشبكات بين الأفراد المؤثرين داخل هذه النظم الحكومية. نحن نعرف مَن يدير اللجان ويتحمل مسؤوليات المشاريع، ولكن هل نعرف مَن يتفاعل مع مَن في الواقع؟ اللاعبون يرتبطون من خلال العلاقات عن طريق الشبكات التي تُشكِّل إلى حد كبير السلطةَ السياسية (نوك Knoke، 1990) والخيارات المتعلقة برسم السياسات (لومان ونوك Laumann and Knoke، 1987). شبكات اللاعبين المؤثرة لديها مجموعة من الموارد المضمنة التي يمكن استخدامها لممارسة السلطة الرسمية داخل قطاع السياسات (لويس Lewis، 2006)، ولتشكيل أجندة السياسات (لويس، 2005). وفي الأدبيات البحثية (المحدودة) عن الابتكار داخل الحكومة، هناك تأكيد على «استخدام مدخل النُّظم»، و«تحسين العمليات» (بورينز Borins، 2001، ص 6)، و«قيم النظام» (سويفت Swift، 1993، ص 18). ويتحقق الابتكار الناجح والمتكرر عندما يكون النظام برمته مكرساً لتحقيق نتائج مبتكرة. وكتاب لوندفال (Lundvall, 1992) عن النظم الوطنية للابتكار يذكر مثل هذه الخصائص والمراحل التاريخية المختلفة التي قادت هذه الأنظمة الوطنية المختلفة.

من ناحية أخرى، هناك العديد من الآراء التي تتعارض مع هذه التفسيرات. أولاً، هناك مَن يقولون إن الابتكار يتعارض مع الهياكل القائمة، ويرون أن «الإحباط من الوضع الراهن» يعدُّ مصدراً رئيسياً لتحفيز الابتكار. ثانياً، العديد من المراقبين يرون أن الابتكار خاصية فردية وليست جماعية، أو ببساطة من خلال مراقبة دراسات الحالات يتبين أن «الأفكار المبتكرة تتشكل في كل مكان» (والترز Walters، 2001، ص 9-11)، ولكن ما يهمنا هنا هو محاولات دمج دراسات

نشر العمليات السياسية مع اعتبارات شبكات السياسة. أثبت مينتروم وفيرجاري (Mintrom and Vergari, 1998) أهمية أنواع مختلفة من الشبكات لمراحل مختلفة من الابتكار مع «رواد الأعمال» (وهم أقرب للمبتكرين في هذه الدراسة) باستخدام الشبكات الداخلية والخارجية للحصول على بنود جديدة في جدول أعمال السياسة (الخارجية لتوليد الأفكار الجديدة من الأماكن الأخرى، والداخلية لتشكيل المقترحات لجذب الانتباه)، والشبكات الداخلية للحصول على الموافقة اللازمة للابتكار.

ويمكن معرفة الكثير عندما ندرك أن الهياكل أكثر من مجرد أدوار مؤسسية ومناصب. فإذا أخذنا في الاعتبار أن نموذج الهياكل يتضمن أنماطاً من العلاقات أو الشبكات، يصبح بإمكاننا دراسة الابتكار وما يعنيه أن يكون الشخص مبتكِراً كمزيج من الصفات الفردية والهيكلية. إنَّ رسم الخرائط لمَن يتحدث مع مَن، ومِن أين يتمُّ الحصول على المعلومات وتداولها، ومَن يطلب المشورة مِن مَن؛ كل ذلك يتيح إمكانية شرح تأثير الأشكال التقليدية للتفاعل الهرمي والروابط الأفقية غير الرسمية التي يمكن أن تدعمَ الابتكار. تبنى فريمان (Freeman، 1991، ص 501) هذا الأسلوب في دراسة الشركات، قائلاً: «إنه قد أثبتت كلٌّ من البحوث العلمية والنظرية منذ فترة طويلة أهميةَ وجود الشبكات الخارجية والداخلية للمعلومات والتعاون على حد سواء لتحقيق الابتكار الناجح». ونظراً لقلة الأبحاث عن الابتكار والشبكات في القطاع العام، فقد تمَّ الافتراض بأن الشبكات قد تكون على نفس القدر من الأهمية في هذا السياق، وهذا سؤال بحثي رئيسي تحاول هذه الدراسة الإجابة عنه.

ومن القضايا الأخرى التي يجبُ استطلاعها ما يتعلق بخصائص الابتكار ذاته، بما في ذلك التعرف على مَن هو المبتكر. والأدبيات البحثية توجهنا نحو مجموعة هائلة من الدراسات المتنوعة، وتشمل أنواعاً مختلفةً من الابتكارات؛ كتلك التي تحوّل الأساليب أو العمليات، وتلك التي تُنتج منتجاتٍ جديدة، وتلك التي تُغيّر منهجيات جميع هذه الإسهامات المختلفة في نظام يضيف قيمةً (فانديفين وروجرزVan de Ven and Rogers، 1988). وفي هذا المجال، هناك أيضاً جدلٌ كبيرٌ حول ما يمكن اعتباره ابتكاراً، حيث يُفضِّل بعض الكتَّاب استخدام مصطلح «الاختراع» للمنتجات الجديدة كليًّا والمدعومة بالبحوث والتطوير، وترك مصطلح «الابتكار» ليشمل أيَّ شكل من أشكال تبني «جهاز أو نظام أو برنامج سياسة أو عملية أو منتج أو خدمة ما تعتبر جديدة على المنظمة المُتبنية» (دامانبور Damanpour، 1991، ص556). هناك إذاً مسافة كبيرة بين الاختبار الذي تطلبه الاختراعات الجديدة والتساهل في جودة التبني.

لقد تمت الإشارة في بداية هذا الفصل إلى قلة الدراسات التي تتناول بشكل واضح الابتكار في القطاع العام. وإذا تمَّ توسيع تعريف الابتكار ليشمل جميعَ أشكال التغيير في السياسة والتطوير التنظيمي، بما في ذلك الإدارة العامة التنفيذية الجديدة، فسيصبح هناك وفرة من الأدبيات عن الحالات والمقارنات بين الدول (بارزيلي وغاليغو Barzeley and Gallego، 2006). ولكن

معظم هذه الدراسات تركز على رسم السياسات أو الإدارة، وليس السمات النظامية للابتكار، وإذا قاموا بذلك فإنهم يركزون فقط على الصفات النظامية في حالات مختارة. ويعدُّ حقل الإدارة التنفيذية العامة المصدر الأكثر لوصف الأشكال التنسيقية للابتكار، حيث يتمُّ تعريف الإبداع غالباً باعتباره سمةً مرغوبةً لدى مديري القطاع العام المعاصرين، وغالباً ما يركِّز نموذج الابتكار الناتج عن ذلك على دور القيادة الريادية. وقد تبنى ساندرز (Sanders، 1998)- على سبيل المثال- هذا الرأي فيما يتعلق بإعادة اختراع هوية الولايات المتحدة.

مسح إحدى عشرة بلدية حكومية:

تتطلب البحوث التي تهدف إلى تحديد أهمية شبكات الابتكار داخل الحكومة جهوداً بحثية كبيرة. وقد تم في هذه الدراسة اختيار الحكومات المحلية في ولاية فيكتوريا في أستراليا. إن ميزة اختيار البلديات في ولاية واحدة هي أنها تعمل جميعها وفق الإطار التشريعي والتنظيمي نفسه. وقد أُرسِلت دعوة للمشاركة في هذا البحث من خلال نشرة جمعية الحوكمة المحلية في فيكتوريا، وهي مظلة للحكومات المحلية والجماعات المحلية والمواطنين الأفراد. وتضم هذه الجمعية (46) من مجموع (79) بلدية في الولاية كأعضاء. وقد أبدت (11) بلدية الموافقة للمشاركة وتم قبولها جميعاً[17].

ويبلغ متوسط عدد السياسيين في كل بلدية في فيكتوريا نحو تسعة مسؤولين، ويتم انتخابهم لمدة ثلاث سنوات، ثم يتم انتخاب رئيس البلدية لسنة واحدة قابلة للتجديد. وينص تشريع الولاية على مهام إدارية مكثفة لكبار المديرين التنفيذيين الذين يتم تعيينهم لولاية قابلة للتجديد لمدة ثلاث سنوات من قِبل لجنة من المسؤولين المنتخبين. ومتوسط حجم سكان البلديات في فيكتوريا حوالي 60.000 نسمة. ترفع الحكومات المحلية من الضرائب الخاصة بها من خلال أسعار العقارات والرسوم، ولكنها تجني ما يصل إلى نصف إجمالي إيراداتها من أموال الولاية أو الحكومة الفيدرالية لإدارة مختلف الأنشطة المحلية. والبلديات تختلف إلى حد كبير من حيث عدد السكان والمساحة الجغرافية، وينعكس هذا التنوُّع في الإحدى عشرة (11) حكومة الواردة في هذه الدراسة، وتظهر بعض هذه الخصائص في الجدول (6-1).

تم توزيع استبيان لاستطلاع آراء المستويات الأربعة العليا من البيروقراطيين (الرئيس التنفيذي، وأعضاء مجلس الإدارة، والمديرين، وقادة الفرق أو المنسقين) وجميع السياسيين في كلٍّ

من الحكومات الإحدى عشرة (11) المحلية المشاركة. وتم توزيع الاستبيان في اجتماعات الموظفين، ومن خلال نظام البريد الداخلي، وبصفة شخصية عن طريق الباحثين[18]. وقد تضمن الاستبيان معلوماتٍ عن الشبكات الاجتماعية للمستجيبين، وطرَح مجموعة من الأسئلة المتعلقة بكيفية تأطيرهم للابتكار كمفهوم، وكيفية تأثير الصفات الشخصية والمؤسسية والهيكلية المختلفة على الابتكار في بلدياتهم. وقد تم جمع (765) استبانة مكتملة (معدل الاستجابة 80.8 في المائة). ويتضمن الجدول (6-2) معلوماتٍ مفصلةً عن معدلات الاستجابة للحكومات. وقد تم استخدام أسماء مستعارة لحماية خصوصية الحكومات.

جدول (6–1)

خصائص البلديات الإحدى عشرة (11) في الدراسة

البلدية	إجمالي المشاركين[أ]	وسيط الدخل الأسبوعي[أ]	المساحة (كم^2) [أ]	حضري – ريفي[ب]	% سياسيون ذكور[ج]
بانكفيو	114،222	800$- 999$	62	ضواحي	71.4
بيلستاون	24،075	400$- 499$	864	ريفي	57.1
كيلبورن	141،912	800$- 999$	114	ضواحي	55.6
لاسيتر	35،667	800$- 999$	1747	ريفي	66.7
ميلفيل	107،920	1000$- 1199$	114	ضواحي	62.5
ميلسايد	59،770	600$- 699$	31	وسط المدينة	42.9
نيذرتون	67،784	800$- 999$	36	وسط المدينة	44.4
أوبيرون	131،359	700$- 799$	51	وسط المدينة	80.0
باركسايد	80،157	800$- 999$	21	وسط المدينة	71.4
واليرستروم	114،082	800$- 999$	490	أطراف المدينة	100.0
يارووود	137،539	800$- 999$	2470	أطراف المدينة	66.7

المصدر: ABS Census (2001).

ملاحظات:

أ- تم جمع هذه البيانات من: ABS Basic Community Profile and Snapshot: ABS Census (2001).

ب- بناء على الفروق التالية:

- وسط المدينة: 10 كم أو أقل من وسط مدينة (ملبورن).

- ضواحي المدينة: أكثر من 10 كم وأقل من 30 كم من وسط مدينة (ملبورن).

- أطراف المدينة: 30 كم أو أكثر من وسط مدينة (ملبورن).

- الريف: خارج منطقة (ملبورن).

ج- بناء على السياسيين الموجودين في وقت إجراء الدراسة (2008).

معايير الابتكار:

كان الجزء الأول من حل اللغز هو تحديد المواقف المعيارية المختلفة والتوجُّهات الإجرائية المختلفة تجاه الابتكار. وكما ذكر المؤلفون في دراسة سابقة (كونسيدين وآخرون Considine et. aI، 2009)، فإن الابتكار مصطلح مرن ينبغي أن يُفهم على أنه ممارسة أفراد حقيقيين لهم تصرفات وميول خاصة بهم. وفي هذه الدراسة اهتم الباحثون بصفة خاصة بمدى تفاوت هذه التصرفات والميول وفقاً لمكانة أو منصب المبتكِر. بمعنى آخر، هل كان هناك اختلافٌ بين المبتكرين في العينة من حيث تحديدهم لمفهوم الابتكار؟ هل كان هناك اختلاف في رؤيتهم لدور وتأثير الإجراءات التنظيمية والمؤسسية المختلفة؟

جدول (6–2)

معدلات الاستجابة للبلديات في الدراسة

البلدية	الموظفون المحددون في العينة*	الردود	معدل الاستجابة (%)	السياسيون	الردود	معدل الاستجابة (%)
بانكفيو	77	63	81.8	7	3	43
بيلستاون	48	41	85.4	7	6	86
كيلبورن	88	78	88.6	9	7	78

لاسيتر	66	51	77.3	9	4	44
ميلفيل	54	45	83.3	8	7	88
ميلسايد	65	57	87.7	7	2	29
نيذرتون	233	162	69.5	9	7	78
أوبيرون	93	74	79.6	10	8	80
باركسايد	102	89	87.3	7	5	71
واليرستروم	52	46	88.5	5	3	60
ياروود	69	59	85.5	9	7	78
الإجمالي	947	765	80.8	87	59	68

* هذا هو عدد الموظفين وفقَ المخططات التنظيمية وغيرها من المعلومات التي قدَّمتها المجالس عن المستويات الإدارية: رئيس التنفيذي، مدير عام، مدير، وقائد الفريق / منسق.

طُلب من السياسيين والبيروقراطيين إبداء مرئياتهم المعيارية حول الابتكار من خلال إجابتهم على سلسلة من العبارات عن طبيعة الابتكار. وتضمن الاستبيان (16) عبارة مثل: «الابتكار يعني إجراء تحسينات صغيرة باستمرار»، و«الابتكار يعني إجراء تغييرات رئيسية»، و«متطلبات المساءلة تحدُّ من الابتكار»، و«منظمتي تُقدِّر الأفراد المبتكرين»[19]. وطُلب من كلِّ مشارك إبداء مدى موافقته على هذه العبارات وفق مقياس (ليكرت) على خمسة مستويات تتراوح بين «أوافق بشدة» إلى «لا أوافق بشدة». وبعد ذلك تمَّ استخدام التحليل العاملي للعبارات الـ 16 باستخدام تحليل العناصر الرئيسية لتحديد الأنماط الأساسية أو الكامنة لمفهوم الابتكار لدى الفئة المستهدفة. ويمكن الاطلاع على تفاصيل هذا التحليل في كونسيدين ولويس (Considine and Lewis, 2005).

العوامل الخمسة التي ظهرت في التحليل هي: الابتكار المؤسسي، والهيكلي، والمتشكك، والتدريجي، والمتكيّف. ويصف العامل المؤسسي الابتكار الناتج عن عمل الهياكل الداخلية وبعض العوامل التنظيمية المعتادة. ويشير العامل الهيكلي إلى الابتكار الجذري الذي يركِّز على الخارج

وأحياناً يكون مبنياً على النزاع. ويصف العامل المتشكّك الابتكار بأنه محدود التطبيق في القطاع العام، في حين يشير العامل التدريجي لدور الجهود الصغيرة والمخطط لها. أما عامل ابتكار المتكيّف فيشير إلى تحصيل الأفكار من مكان آخر، وأيضاً اعتبار الابتكار الحكومي مختلفاً إلى حد كبير عنه في القطاعات الأخرى. ويحتوي الإطار (6-1) على خلاصة لهذه المواقف تجاه الابتكار.

الإطار (6–1): المواقف المعيارية الخمسة تجاه الابتكار

المؤسسي	«يعتمد الابتكار على العوامل التنظيمية».
الهيكلي	«الابتكار هو التغيرات الكبيرة الخارجية».
المتشكك	«غير متأكد إذا كان للحكومة دور في الابتكار».
التدريجي	«الابتكار يشير إلى تحسينات صغيرة مُخطَّط لها».
المتكيّف	«الابتكار يعني تكييف الأشياء من مكان آخر».

تقدم الجداول من (6-3) إلى (6-5) الوسط الحسابي للعوامل لكل حكومة في الدراسة، والدور والمنصب للمشاركين، حيث أظهر تحليل التباين أحادي الاتجاه فروقاً ذات دلالة إحصائية ($p < 0.05$) عبر هذه الفئات.

جدول (6–3)

معايير الابتكار المؤسسي (الوسط الحسابي للعوامل)

الحكومة		
	بانكفيو	0.614
	بيلستاون	-0.080
	كيلبورن	-0.132
	لاسيتر	0.142

	ميلفيل	0.314
	ميلسايد	-0.027
	نيذرتون	-0.368
	أوبيرون	0.197
	باركسايد	0.171
	واليرستروم	0.349
	ياروود	-0.087
المنصب	رئيس بلدية	0.280
	سياسي	0.083
	مدير تنفيذي	0.644
	مدير عام	0.422
	مدير	0.033
	منسق / قائد فريق	-0.075
	أخرى	-0.087

جدول (6-4)

معايير الابتكار الهيكلي (الوسط الحسابي للعوامل)

المجموعة	الوسط الحسابي للعوامل
بانكفيو	0.190
بيلستاون	-0.255
كيلبورن	-0.181
لاسيتر	-0.120
ميلفيل	-0.238

0.058	ميلسايد
-0.014	نيذرتون
0.016	أوبيرون
0.265	باركسايد
-0.260	واليرستروم
0.260	ياroood

جدول (6-5)

معايير الابتكار المتشكك (الوسط الحسابي للعوامل)

الوسط الحسابي للعوامل	**المجموعة**
0.119	رئيس بلدية
-0.170	سياسي
-0.999	مدير تنفيذي
-0.192	مدير عام
-0.046	مدير
0.040	منسق / قائد فريق
0.143	أخرى

ووفق القول المأثور، يبدو أن المنصب يُحدِّد إلى حد كبير وجهات النظر حول الابتكار. وقد تم العثور على اختلافات ذات دلالة إحصائية وفق نوع المؤسسة عبر الحكومات وعبر المناصب، ولكن ليس بين السياسيين والبيروقراطيين؛ وهذا يشير إلى وجود إطار معياري مختلف للابتكار في كل حكومة. وكانت بانكفيو هي الحكومة الأكثر اتفاقاً مع وجهة نظر الابتكار المؤسسي، في حين كانت نيذرتون هي الأقل اتفاقاً مع هذا الرأي. وكان المديرون التنفيذيون الأكثر اتفاقاً مع النموذج المؤسسي للابتكار، يليهم مديرو العموم، ثم العمداء ثم السياسيون والمديرون، وكان قادة الفرق /

المنسقون الأقل اتفاقاً مع هذا الرأي (انظر الجدول 6-3). وظهرت كذلك فروقات ذات دلالة إحصائية في الرأي الهيكلي بين الحكومات، حيث عبرت باركسايد وياروود عن موافقتهما على هذا الرأي بشدة (انظر الجدول 6-4). لقد كان هذا الفرق قريباً من الدلالة الإحصائية بالنسبة للسياسيين مقابل البيروقراطيين ($p = 0.08$)، حيث كان السياسيون أكثرَ من البيروقراطيين في النظر للابتكار كعملية تستدعي تغييراتٍ كبيرة في المجتمع أو حتى الصراع في بعض الأحيان.

وظهرت فروقات ذات دلالة إحصائية بين المناصب في الرأي المتشكك للابتكار (الذي يرى أنه لا علاقة له بالحكومة) (انظر الجدول 6-5). وكان رؤساء البلديات وغيرهم (عادة الأشخاص في المستوى الخامس في المنظمات) الأكثر شكاً في قدرة الحكومات على الإسهام في الابتكار، يليهم قادة الفرق / المنسقون، ثم المديرون. وكان السياسيون والمديرون أقل شكاً، وكان المديرون التنفيذيون الأقل شكاً على الإطلاق حول وجود الابتكار داخل الحكومة.

ولم تظهر فروقات ذات دلالة إحصائية في الرأي التدريجي سواء بين الحكومات، عند المقارنة بين السياسيين والبيروقراطيين، أو بين المناصب في التسلسل الهرمي. وكذلك الرأي المتكيف (الذي يرى أن الابتكار هو تكييف الأشياء من مكان آخر) لم تظهر فيه فروقات ذات دلالة إحصائية عند مقارنة الحكومات، أو السياسيين مع البيروقراطيين، أو المناصب المختلفة. فعلى الرغم من أن هذين المعيارين (التدريجي والمتكيف) يصفان مواقف متماسكة، إلا أنهما لم يُقدِّم فروقات تُذكر بين الحكومات والأدوار والرتب المختلفة. ويُستنتج من هذه الأطر المعيارية الخمسة أن الناس تصنع تصوراتها الخاصة عن مفهوم الابتكار، وهذه تعكس جزئياً أدوارهم الوظيفية ومناصبهم والمناخ المعياري (أو الثقافة) الخاصة بحكومتهم.

إجراءات الابتكار:

وبنفس الأسلوب تمَّ الحصول على آراء المشاركين باستخدام مقياس ليكرت الخماسي لمعرفة ما إذا كانت المؤسسات الرئيسية والأدوات الثلاث عشرة التي تستخدمها الحكومة المحلية تساعد على الابتكار أو تعيقه. وتشمل هذه العناصر - على سبيل المثال - الاجتماعات النظامية، والميزانية، وخطط الشركات، والحملات الانتخابية، ورواتب مؤسساتهم، ونظام الترقية.

ومن خلال التحليل ظهرت ثلاثة مواقف تعبِّر عن وجهات نظر مختلفة حول الإجراءات التي قد تساعد على الابتكار أو تعيقه. فالموقف الذي أطلقنا عليه اسم السياسي يغطي تقييم جميع الإجراءات التشريعية الرسمية من الحكومة المحلية، مثل الاجتماعات واللجان البلدية. وعملية الميزانية السنوية والخطة الإستراتيجية يندرجان تحت الموقف الإداري، والذي يعكس حقيقة أن هذه العناصر يُنظر إليها باعتبارها جزءاً من الإجراءات السياسية والإدارة الداخلية. والموقف الإداري يشمل أيضاً الإجراءات الإدارية الداخلية المرتبطة بالآلية التنظيمية في كل بلدية وموظفيها (مثل: الرواتب، والأداء، والجودة، والإجراءات)، ولكنها لا تشمل السياسيين. والعناصر المندرجة تحت الموقف الانتخابي تتمحور حول الدور الذي تلعبه الانتخابات، وأنظمة وثقافة وقيم حكومة الدولة وغيرها من خصائص السياسيين المحليين التي لها أثر على الابتكار. وبالإمكان الاطلاع على تفاصيل هذا التحليل في كونسيدين ولويس (Considine and Lewis, 2005)، وقد تم تلخيص أنواع الإجراءات المتعلقة بالابتكار في الإطار (6-2).

الإطار (6–2): ثلاثة أنواع من إجراءات الابتكار

سياسية	الميزانية، الاجتماعات واللجان البلدية.
إدارية	الخطة الإستراتيجية، الهيكل، الأنظمة والمسؤولون.
انتخابية	الانتخابات والمسؤولون السياسيون في الحكومة والبلدية.

وتُقدِّم الجداول من (6-6) إلى (6-8) نتائجَ تحليل الأنواع الثلاثة لإجراءات الابتكار عبر الحكومات والأدوار والمناصب التي كان بينها فروق ذات دلالة إحصائية. وقد كان هناك تباينٌ كبير في وجهات نظر البيروقراطيين والسياسيين فيما يتعلق بالإجراءات السياسية التي تساعد على الابتكار أو تعيقه، حيث كان السياسيون أكثرَ إيجابيةً من البيروقراطيين عن جدوى هذه المجموعة من الإجراءات، وكان المديرون التنفيذيون الأكثر سلبيةً في هذا الجانب (انظر الجدول 6-6). وهذه هي أقسام الحكومة التي يمتلك السياسيون أكبر قدر من السيطرة عليها، في حين يعتبر البيروقراطيون في جميع المستويات أن هذه الإجراءات تعيق الابتكار. ووجهة نظر تأثير

الإجراءات الإدارية على الابتكار تختلف أيضاً بشكل كبير بين الحكومات والمناصب (انظر الجدول 6-7). وكان المديرون التنفيذيون (كما هو متوقع) الأكثرَ إيجابية حول تأثير الخطط والهياكل في مساعدة الابتكار، يليهم مديرو العموم ثم رؤساء البلديات. ورؤساء البلديات هم السياسيون الوحيدون الذين لديهم دوام كامل في هذه الحكومات، وبالتالي يقضون وقتاً أكبر في مقر البلدية بالمقارنة مع زملائهم. ويُنظر للحوكمة الانتخابية على أن لها تأثيراً مختلفاً على الابتكار في الحكومات المختلفة، حيث اعتبرها خمسة منهم عاملاً مساعداً، في حين اعتبرها البقية عائقاً (انظر الجدول 6-8). ولم تكن هناك فروق ذات دلالة إحصائية بين المناصب فيما يخصُّ اعتبار الحوكمة الانتخابية عاملاً مساعداً أو عائقاً للابتكار.

جدول (6–6)

الإجراءات السياسية (الوسط الحسابي للعوامل)

	المجموعة	الوسط الحسابي للعوامل
سياسي أو بيروقراطي	سياسي	0.477
	بيروقراطي	-0.035
المنصب	رئيس بلدية	0.319
	سياسي	0.515
	مدير تنفيذي	-0.107
	مدير عام	-0.076
	مدير	-0.016
	منسق / قائد فريق	-0.073
	أخرى	0.040

جدول (6–7)

الإجراءات الإدارية (الوسط الحسابي للعوامل)

الحكومة	بانكفيو	0.465
	بيلستاون	0.183-
	كيلبورن	0.130
	لاسيتر	0.043-
	ميلفيل	0.069
	ميلسايد	0.097
	نيذرتون	0.266-
	أوبيرون	0.260-
	باركسايد	0.013
	واليرستروم	0.501
	يارووند	0.013
المنصب	رئيس بلدية	0.343
	سياسي	0.104
	مدير تنفيذي	1.035
	مدير عام	0.420
	مدير	0.140
	منسق / قائد فريق	0.157-
	أخرى	0.158-

جدول (6-8)

الإجراءات الانتخابية (الوسط الحسابي للعوامل)

المدينة	النسبة

بانكفيو	-0.272
بيلستاون	-0.135
كيلبورن	-0.777
لاسيتر	-0.047
ميلفيل	0.100
المدينة	النسبة
ميلسايد	0.128
نيذرتون	0.074
أوبيرون	-0.063
باركسايد	0.584
واليرستروم	0.224
ياروود	0.000

وتُظهر هذه الأجزاء المعيارية من قصة الابتكار أن هناك أنماطاً معيارية لدى هذه الجهات في بعدين مختلفين: طريقة تعريف الابتكار، ودور الحوكمة من وجهة نظرهم. ويبين الجدول (6-9) أن هناك أيضاً علاقات مهمة بين وجهات النظر المعيارية حول الابتكار وتقييمات الأفراد للإجراءات. والأنماط المؤسسية مرتبطة بشكل ملحوظ مع كلٍّ من الإجراءات الثلاثة، ولكنها ترتبط بقوة مع الإجراءات الإدارية؛ ما يعني أن الناس الذين ينظرون للابتكار على أنه متعلق بالهياكل والتنظيم الداخلي يرون كذلك أن أموراً مثل أنظمة الأجور والأداء مفيدةٌ. وليس من المستغرب أن الرأي الهيكلي لا علاقة له بالعمليات الداخلية، إذ إن الابتكار وفق هذا الرأي هو في المقام الأول أمرٌ يرتبط بالتغييرات التي تحدث خارجيًّا. ولم يظهر التحليل أيَّ ارتباط بين الموقف المتشكك والموقف المتكيف وبين العمليات الداخلية، مشيراً إلى أنه عندما تكون وجهة نظر الابتكار محدودةً وغير مؤكدة، أو مجرد تكييف الأفكار من أي مكان آخر، فمن المرجح ألا يُنظر إلى العمليات المؤسسية على أنها مهمة.

جدول (6–9)

الارتباط* بين معايير وإجراءات الابتكار (العدد = 715)

معايير الابتكار	عوامل عمليات الابتكار		
	سياسي	**إداري**	**انتخابي**
مؤسسي	0.17	0.47	0.13
هيكلي	–	–	–
متشكك	–	–	–
تدريجي	0.17	–	–
تكيفي	–	–	–

* الجدول يُظهر معاملات سبيرمان لارتباط الرتبة (Spearman's rank correlation coefficients) ذات الدلالة الإحصائية ($p < 0.01$). ونظراً لاستخدام الدوران المتعامد (orthogonal rotation) للعوامل، فإنه لا يوجد ارتباطات ذات دلالة إحصائية بين معايير الابتكار الخمسة، أو بين عوامل عمليات الابتكار الثلاث.

وباختصار، فإن السياسيين هم الأكثر إيجابية حول دور الإجراءات السياسية، في حين أن المديرين التنفيذيين وكبار المسؤولين سلبيون حول هذا الجانب بالنسبة للابتكار. وتفضيل الإجراءات الإدارية والانتخابية يعتمد على الحكومة التي تعمل بها. ولكن بغض النظر عن ذلك، فالمديرون التنفيذيون ورؤساء البلديات وكبار البيروقراطيين يفضلون الإجراءات الإدارية؛ في حين يرى المسؤولون في المستويات الدنيا أن هذه الإجراءات التنظيمية تعيق الابتكار. كما أن الآراء حول الإجراءات الانتخابية تختلف بين الحكومات ولكنها لا تختلف عبر المناصب.

ثمة قليل يمكن قولُه حول المناصب الرسمية غير ما تمَّ بيانه عن تأثير المنصب في التسلسل الهرمي على أنماط الابتكار، والعلاقة المتوقعة بين المنصب ووضع المبتكِر الذي سوف نعود إليه في وقت لاحق. وسينتقل التركيز الآن إلى الشبكات غير الرسمية، حيث هدفت الدراسة إلى تتبُّع

الشبكات وأنواعها المختلفة؛ ولذلك تمَّت دراسة مستويات الاتصال الخارجي مع المنظمات الأخرى، ومستويات الحضور في المؤتمرات والعضوية في الجمعيات. وتمَّ استخدام مفاهيم الشبكات الاجتماعية لتقديم دراسة مفصلة لهياكل المشورة وشبكات المعلومات الإستراتيجية للسياسيين والبيروقراطيين في الحكومات الإحدى عشرة. وفيما يلي سوف يتمُّ تحليل هذه الأنواع المختلفة من الشبكات قبل تقييم مساهمتها النسبية في عملية الابتكار.

الشبكات – جهات الاتصال الخارجية:

الشبكات وسيلة رئيسة لتسهيل تبادل المعلومات داخل المنظمات والحكومات. فالارتباط بالمنظمات الأخرى يوفِّر فرصاً لتعلُّم طرق جديدة للقيام بالأمور (بورينز Borins، 2000؛ مارتن Martin، 2000)، وفي هذا السياق، تمَّ ربط القدرات الابتكارية للحكومات المحلية بوجود شبكات داخلية وخارجية قوية (نيومان وآخرون، 2001). وفي هذه الدراسة تمَّ تطبيق عدد من الأساليب لاستكشاف هذه الشبكات وصلتها بقدرة الأفراد على الابتكار.

ينطوي الأسلوب الأول على اختيار مستوى ونطاق جهة اتصال خارجية محددة لدى السياسيين والبيروقراطيين مع حكومات ومنظمات أخرى ذات صلة بعملهم. وفي حالة الحكومة المحلية في أستراليا، كانت جهات الاتصال الخارجية المهمة الحكومات المحلية الأخرى، ممثلة في: اثنتين من جمعيات الحكومة البلدية، إدارات الولاية والحكومة الاتحادية، جمعيات الأعمال المحلية، المنظمات الخاصة الربحية وغير الربحية، مجموعات السكان، النقابات، ومنظمات قطاع المجتمع. وطُلب من البيروقراطيين والسياسيين المشاركين في الاستبيان الإشارة إلى عدد مرات الاتصال المباشر مع الناس في كلٍّ من هذه المنظمات المختلفة فيما يتعلق بجوانب عملهم[20].

وقد تمَّ جَمْع البيانات أيضاً من المشاركين في الاستطلاع بواسطة مؤشرينِ آخرين للتفاعل الخارجي: عدد مرات حضورهم للمؤتمرات في السنة السابقة، وعدد الجمعيات المهنية التي لديهم عضوية فيها. وتشير البحوث السابقة إلى أن هذه الأنشطة تعتبر مصادر مهمة للمعلومات الجديدة والأفكار، وأنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بأداء الابتكار. وقد وجد تيسكي وشنايدر، على سبيل المثال، أن ثلثي مديري المدينة الذين تمَّ تصنيفهم كـ«رياديين» كانوا نشطاءَ في المنظمات المهنية، حيث تم تحديد هذه المنظمات كمصدر لأفكار وسياسات جديدة في 75 في المائة من الحالات (Teske and Schneider، ا1994، ص 336). وقد أشارت دراسات أخرى (مارتن Martin، 2000؛ بورينز Borins، 2001؛ نيومان وآخرون .Newman et al، 2001؛ ووكر وإنتيكوت Walker and

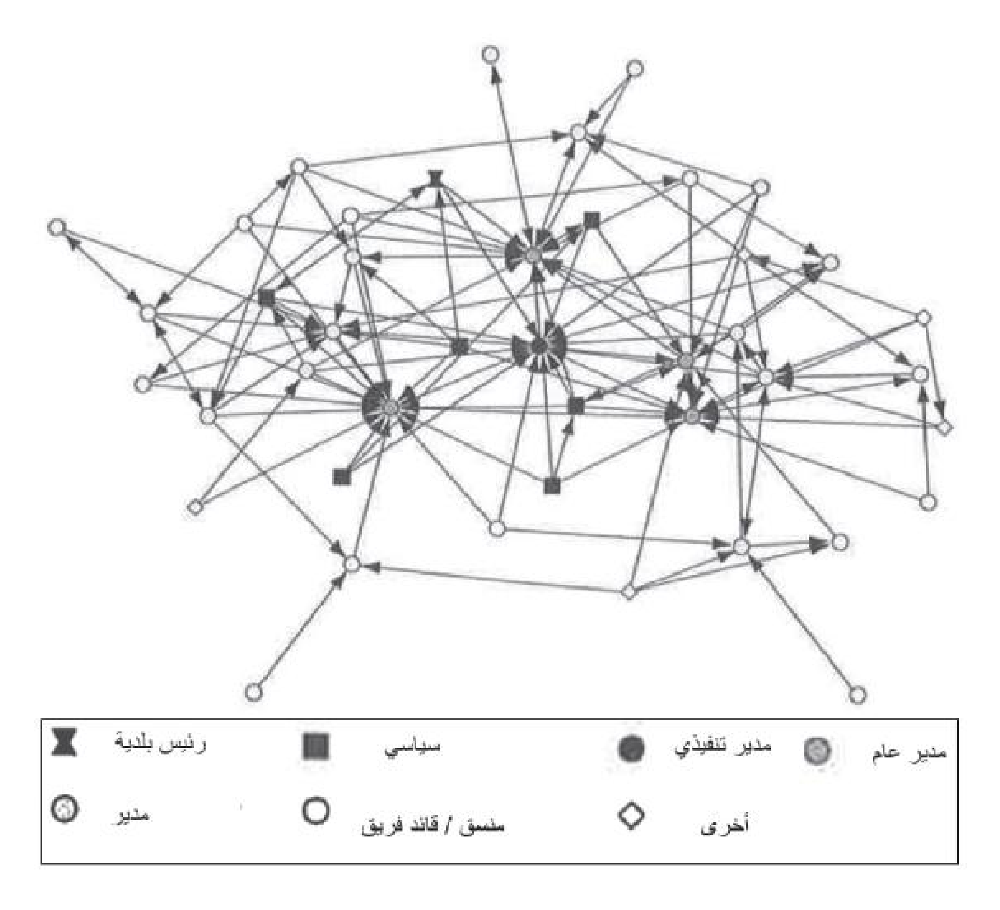
Enticott، 2004) إلى أهمية المشاركة في الشبكات والمؤتمرات والندوات المهنية بوصفها محفزات مهمة للتعلم التنظيمي والابتكار في القطاع العام. ويمكن الاطلاع على تفاصيل أكثر عن جميع هذه الأشكال من الشبكات في كونسيدين وآخرين (Considine et al, 2008). وسوف نعود لهذه الشبكات في تحليل مؤشرات مكانة المبتكِر.

الشبكات – جهات الاتصال الداخلية:

ويشمل البعد الثالث الأخير للشبكات استخدام تحليل الشبكات الاجتماعية لدراسة مدى ارتباط الأفراد مع الجهات الأخرى من خلال شبكات الموارد الداخلية. وتم جمع معلومات عن الشبكات في الاستبيان باستخدام «مُولّد الأسماء»، حيث يُطلب من المشاركين ترشيح خمسة أشخاص بحد أقصى كانوا مرجعية لهم؛ للحصول على المشورة بشأن القضايا المتعلقة بالعمل أولاً، وللحصول على معلومات إستراتيجية حول موضوع في حكومتهم ثانياً. وقد كان سؤال المشورة مفتوحاً، وكان بإمكان المشاركين ترشيح أي خمسة أفراد يختارونهم. أما سؤال المعلومات الإستراتيجية فكان مقتصراً على ترشيح خمسة أشخاص من داخل المنظمة. وبعد جمع هذه البيانات عن كلتا الشبكتين في كل حكومة، تمَّ رصد هيكل الشبكة لتقديم تصوُّر مرئي عن الأنماط الدولية والمحلية للاتصال في الحكومات المختلفة. وخرائط هذه الشبكات مبينة في الأشكال من (6-1) إلى (6-3). وأسلوب رسم الخرائط المستخدمة هنا يضع الجهات ذات العلاقات الشبكية الكثيفة في الوسط والجهات ذات العلاقات الشبكية الأقل في الأطراف[21].

ويبين الشكل (6-1) شبكة المعلومات الإستراتيجية لمدينة ميلفيل، والتي تبين الهيكل العام لشبكة العلاقات الشخصية داخل هذه الحكومة. والنقاط (التي يمثل كلٌّ منها فرداً) لها أشكال وأبعاد مختلفة تشير إلى منصب الفرد في المنظمة. ويتضح من الشكل تكوين متميز من النقاط والروابط داخل شبكة الاتصال. الرئيس التنفيذي (الدائرة السوداء) موجود في وسط الشبكة ولديه عدد كبير من العلاقات، وهو محاط بشكل واضح بدائرة من مديري العموم (الدوائر الرمادية الداكنة) من كل المديريات داخل هذه الحكومة. رئيس البلدية (الساعة الرملية السوداء) وعدد من السياسيين الآخرين (المربعات السوداء) وضعهم كذلك قريب للمركز، ويبدو أنهم مندمجون مع كبار أعضاء السلطة التنفيذية. وتحيط هذه المجموعة الداخلية من كبار البيروقراطيين والسياسيين حلقة من مديري المستويات الوسطى (الرمادي الفاتح)، ويقع المنسقون / قادة الفرق وغيرهم (الأشخاص في

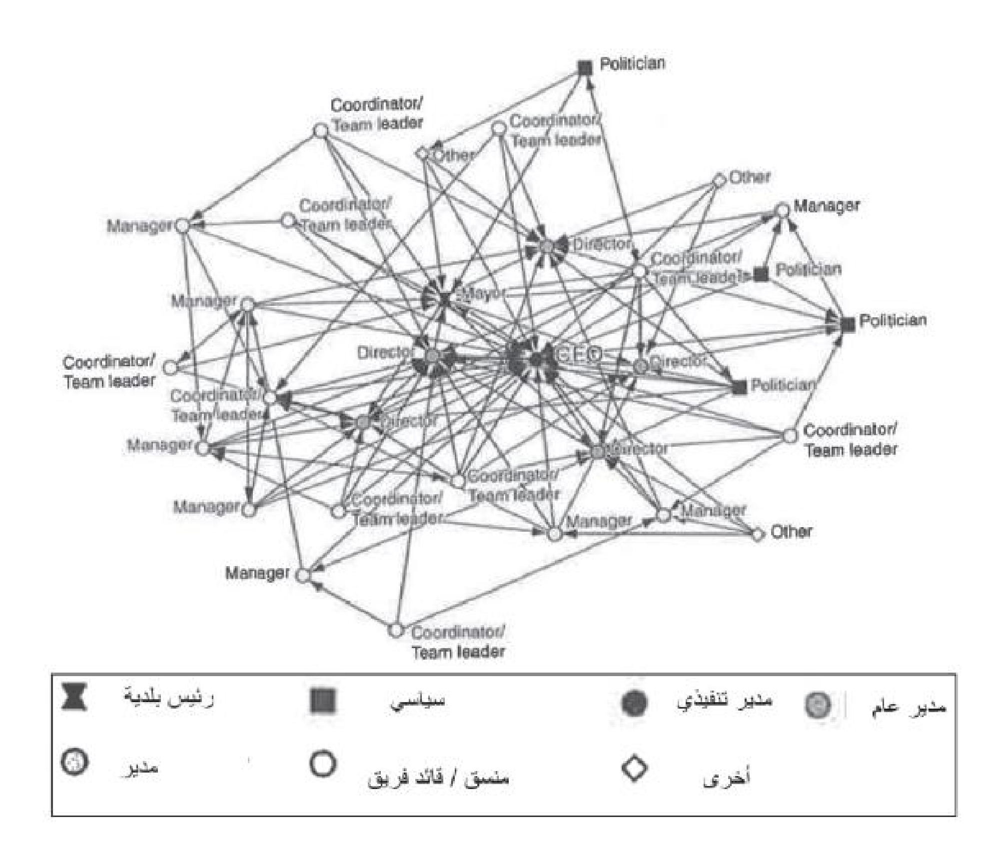
وظائف أخرى داخل الحكومة) في المحيط الخارجي من الشبكة. وهذا يكشف نمطاً من البحث الإستراتيجي عن المعلومات يعكس البيروقراطية الهرمية التقليدية. وهذا النمط شائعٌ جداً بين الحكومات البلدية الإحدى عشرة، مع أن قوتها تختلف من مكان إلى آخر.



شكل (6–1): شبكة المعلومات الإستراتيجية وفق المناصب في مدينة ميلفيل

الشكلان (6-2) و(6-3) تحوَّل التركيز من هياكل وخصائص الشبكات العالمية إلى روابط الشبكات المحلية (إلى الداخل والخارج) المحيطة برؤساء البلديات والمديرين التنفيذيين. وهي شبكات المعلومات الإستراتيجية لرؤساء البلديات والمديرين التنفيذيين (شبكات ذاتية)، ويشمل محيطهم المباشر جميعَ الجهات التي لها ارتباط مباشر (داخلي أو خارجي أو متبادل) مع كُلٍّ من هذه الجهات.

وبالنظر لشبكتي الرئيس التنفيذي ورئيس البلدية الذاتية في مدينة باركسايد (انظر الشكل 6-2) نرى أنها الأكثر تعقيداً بين الحكومات الإحدى عشرة. وفي الواقع فإن كلاً من الرئيس التنفيذي ورئيس بلدية باركسايد لديهما أكبر الشبكات الذاتية مقارنة بزملائهم البيروقراطيين والسياسيين. وإجمالاً هناك 27 جهة في شبكة الرئيس التنفيذي، بما في ذلك رئيس البلدية وثلاثة سياسيين آخرين، وأربعة من مديري العموم الخمسة، وثمانية مديرين وثمانية منسقين / قادة فرق، وثلاثة آخرين. شبكة رئيس البلدية أصغر، وفيها 15 جهة تشمل الرئيس التنفيذي، وجميع مديري العموم الخمسة، واثنين آخرين من السياسيين، ومديراً، وخمسة منسقين / قادة فرق، وشخصاً آخر.

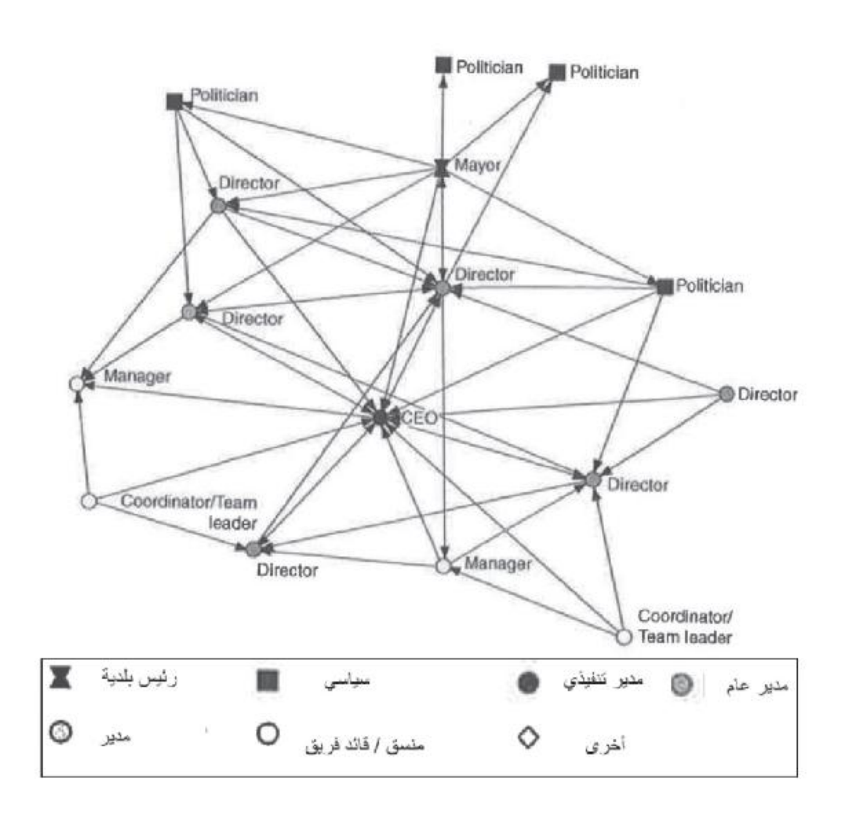


شكل (6-2): شبكة المعلومات الإستراتيجية حول الرئيس التنفيذي ورئيس البلدية في مدينة باركسايد

وهناك ارتباط تبادلي بين رئيس البلدية والرئيس التنفيذي، بالإضافة إلى عدد كبير من الارتباطات بين كبار أعضاء البيروقراطية والأعضاء المنتخبين. عموماً، هناك 17 ارتباطاً بين السياسيين وكبار البيروقراطيين (الرئيس التنفيذي والإدارة)، وغالبيتهم (14) سياسياً يبحثون عن المعلومات الإستراتيجية من البيروقراطيين. ومن حيث التداخل بين التكوينات، هناك سياسيٌّ واحد،

وأربعة مديرين عموم، ومدير، واثنان من المنسقين وشخص آخر في الشبكات الذاتية لكل من الرئيس التنفيذي ورئيس البلدية. وهذا يشير مرة أخرى إلى علاقة تكاملية وثيقة بين الفروع السياسية والبيروقراطية في حكومة باركسايد.

وفي المقابل، يبين الشكل (6-3) أصغر شبكة معلومات إستراتيجية ذاتية مدمجة وُجدت في الدراسة بين الرئيس التنفيذي ورئيس البلدية في مدينة واليرستروم بمشاركة 16 جهة. ونجد هنا أن شبكة الرئيس التنفيذي تحتوي فقط على 12 جهة، بما في ذلك رئيس البلدية، وسياسي آخر واحد، وستة مديرين عموم، واثنان من المديرين، واثنان من منسقي / قادة الفرق.



شكل (6–3): شبكة المعلومات الإستراتيجية حول الرئيس التنفيذي ورئيس البلدية في مدينة واليرستروم

تحتوي شبكة رئيس البلدية على ثماني جهات، هي: الرئيس التنفيذي، وثلاثة مديرين عموم، وكل من السياسيين الأربعة الآخرين. وهناك درجة صغيرة من التداخل بين الشبكتين، حيث إنهما تحتويان على سياسي واحد وثلاثة مديرين عموم. ومن المثير للاهتمام، وفي تناقض ملحوظ مع باركسايد، لا يوجد بيروقراطيون من المستوى المتوسط في الشبكة الذاتية لرئيس البلدية في

واليرستروم، ويوجد أربعة فقط في شبكة الرئيس التنفيذي؛ الأمر الذي يشير إلى أن شبكة المعلومات الإستراتيجية تتأثر بشكل كبير بالتسلسل الهرمي في هذه الحكومة. ومن الأسهل رؤية الفارق بين الأطراف السياسية والبيروقراطية في حكومة واليرستروم، حيث إن موقع السياسيين يتركز حول رئيس البلدية في الجزء العلوي من الشكل (6-3).

رسم بنية الشبكة يوفِّر تصوُّراً مرئياً عن الاتصالات الشخصية، ولكنها قد تكون صعبة التفسير. وأدوات قياس الشبكات أكثر دقة؛ لذلك تمَّ حساب نسبة المركز الطبيعي لكل جهة. وتوفِّر نسبة المركزية مؤشراً لـ «أهمية أو بروز» الجهات في الشبكة الاجتماعية (فاسرمان وفاوست Wasserman and Faust، 1994، ص. 170)[22]. وهذا لا يعكس بالضرورة السلطة في حد ذاتها، ولكن يقيس ببساطة عددَ الروابط مع الجهات الأخرى؛ وهو ما يشير إلى سلطة محتملة من خلال العلاقات. والفرضية هي أن الشبكات تسفر عن موارد مهمة للمبتكرين؛ لذلك من المتوقع أن يكون هناك ارتباطٌ إيجابي بين مكانة المُبدع ونسبة المركزية، وهذا هو الحال في الواقع.

جدول (6–10)

مركزية شبكة المعلومات الإستراتيجية موزَّعة على المناصب (الوسط الحسابي للمركزية)

	رئيس بلدية	سياسي	مدير تنفيذي	مدير عام	مدير	منسق / قائد فريق	أخرى
بانكفيو	لا ينطبق	0.85	20.34	25.42	9.18	2.05	3.00
بيلستاون	5.13	0.51	لا ينطبق	30.13	7.89	0.99	0.64
كيلبورن	5.26	2.41	11.84	20.26	9.95	0.93	0.94
لاسيتر	10.00	0.67	32.00	34.67	10.77	1.09	2.00
ميلفيل	4.76	2.38	38.10	32.14	6.85	1.43	0.95
ميلسايد	10.91	3.64	58.18	42.91	12.55	2.99	4.96
نيذرتون	3.27	1.20	1.31	0.65	1.33	1.17	1.36
أوبيرون	1.43	1.90	20.00	19.43	5.06	1.11	1.19
باركسايد	12.79	2.03	31.40	19.53	5.55	1.31	1.03

والبرسترومو	2.22	2.22	24.44	21.11	6.52	1.98	5.93
ياروود	3.70	1.85	29.63	21.48	9.39	1.99	0.93
الإجمالي	5.95	1.72	26.72	24.01	7.27	1.48	1.84

ويعرض الجدول (6-10) نسبة مركزية الشبكات لكل حكومة فيما يخصُّ المعلومات الإستراتيجية[23]. ويدل الجدول على أن كبار المديرين التنفيذيين ومديري العموم هم الأكثر مركزيةً، ويليهم المديرون، ولكنَّ السياسيين وخاصة رؤساء البلديات هم أكثر مركزية من البيروقراطيين وفي المراتب الدنيا. وفي إحدى الحكومات (نيذرتون) نجد أن رئيس البلدية هو الفرد الأكثر مركزيةً على الإطلاق.

من هم المبدعون؟

بعد المرحلة الأولى لهذه الدراسة المبنية على الاستبانة، تم اختيار أربع من هذه الحكومات الإحدى عشرة التي تمثِّل مجموعةً متنوعة من حيث المناخ الاقتصادي والاجتماعي، والتوجه السياسي، والموقع الجغرافي، للمشاركة في المرحلة الثانية والأكثر تفصيلاً من البحث. وكانت أهم أولوية هي ضمان وجود تباين كبير بينها من حيث الوضع الاجتماعي والاقتصادي للمواطنين، والتوجه السياسي للحكومة، ومن حيث المسافة من وسط المدينة، والأنماط والإجراءات الابتكارية المهيمنة، وهياكل الشبكات المختلفة. وقد تمَّ تلخيص الخصائص الرئيسية للحكومات الأربع في الجدول (6-11).

جدول (6–11)

الخصائص الرئيسية في أربع بلديات

		كيلبورن	**ميلفيل**	**ميلسايد**	**باركسايد**
الجغرافيا	الموقع	أطراف المدينة	وسط المدينة / أطراف المدينة	داخل المدينة (صناعي)	داخل المدينة (جهة الخليج)
الاقتصاد والوضع	«الطبقة»	الوسطى السفلى /	الوسطى / الوسطى	طبقة العمال المسنين /	متطورة لمستوى الطبقة

الاجتماعي		الوسطى	العليا	في طور التطوير لمستوى الطبقة الوسطى	الوسطى مع بعض الأحياء الفقيرة.
	توفر الموارد	متوسط	عالٍ	منخفض	عالٍ
النظام السياسي	توجه الحزب	متفرق	محافظ	حزب العمال القديم	حزب العمال الجديد
	الاستقرار	غير مستقر	مستقر جداً	في العادة مستقر لكن في طور التغيير	مستقر جداً
الموقف الابتكاري	مؤسسي	منخفض	مرتفع	وسط	وسط
	هيكلي	وسط	منخفض	وسط	مرتفع
	متشكك	وسط	وسط	منخفض	مرتفع
	تدريجي	وسط	منخفض	وسط	مرتفع
	متكيف	وسط	منخفض	مرتفع	وسط
الإجراءات الابتكارية	السياسية	وسط	مرتفع	منخفض	وسط
	الإدارية	مرتفع	وسط	وسط	منخفض
	الانتخابية	منخفض	وسط	وسط	مرتفع
مركزية شبكة الاتصالات (in-degree)	شبكة اتصالات المشورة (داخلي وخارجي)	15.7	23.9	18.0	16.1
	شبكة اتصالات المعلومات الإستراتيجية (داخلي فقط)	23.6	36.9	47.5	28.2

وقد تم إجراء مقابلات متابعة مع 104 من المشاركين في هذه الحكومات الأربع من أجل الحصول على المزيد من التفاصيل حول طبيعة الابتكار في كل من هذه المواقع. وفي المجموع

أُجريت 26 مقابلة في كيلبورن، و27 في ميلفيل، و26 في ميلسايد، و25 في باركسايد. وكان 41 في المائة من المشاركين مديرين، و26 في المائة سياسيين، و19 في المائة من كبار التنفيذيين (الرؤساء التنفيذيين ومديري العموم)، و14 في المائة منسقين/ قادة الفرق أو الصفوف الأخرى. وطُلب من المشاركين تحديد الابتكارات المهمة في بلدياتهم، وتفصيل الجهات المعنية في كل حالة على حدة، وتسمية أهم المبتكرين في بلدياتهم[24].

ومن أجل تحديد المبدعين في كل بلدية ومكانتهم في ظلِّ مجموعة من المتغيرات، تمَّ وضع درجة «المبتكر الرئيسي» لاستخدامه كمتغير تابع. وفي تحديد أهم المبدعين في المقابلات، لم يكن هناك أي قيود على عدد ترشيحات «المبتكر الرئيسي» المسموحة والتي قد تشمل السياسيين والبيروقراطيين أو شخصاً خارج الحكومة[25]. وباستخدام هذه الترشيحات حُدِّدت نسبة السياسيين والبيروقراطيين في كل بلدية الذين أكملوا الاستبيان الأول، وهي النسبة المئوية من إجمالي ترشيحات «المبتكر الرئيسي» التي وردت من المشاركين في بلدياتهم، فالذين لم يحصلوا على أي ترشيح حصلوا على درجة صفر. وتشير النتائج في الجدول (6-12) إلى أن درجات هذا المقياس تراوحت من صفر إلى 16.8 في المائة في كيلبورن، 13.4 في ميلسايد، 12.4 في باركسايد، و10.3 في ميلفيل. وتشير أرقام الانحراف المعياري إلى أن مستويات التباين الأعلى كانت في مدينة ميلسايد (3.5) والأدنى في باركسايد (2.2).

يعطينا تحديد مَن هم الذين يُعتبرون مبتكرين مقياساً لتحديد المبدعين، ويتيح لنا فرصة الإجابة عن السؤال الرئيسي حول أهمية الشبكات في الابتكار. وتم استخدام مدخل المتغيرات المتعددة لاستكشاف الآثار النسبية للمعايير والإجراءات والهياكل الرسمية (التسلسل الهرمي) وغير الرسمية (الشبكات) على الابتكار. وتم استخدام الانحدار المتعدد للمربعات الأدنى، وذلك باستخدام نتيجة «المبتكر الرئيسي» كمتغير تابع. ونظراً للعدد الكبير من المتغيرات المستقلة المحتملة لإدراجها في النماذج، تم استخدام سلسلة استكشافية من التحليلات ثنائية المتغيرات والانحدار التدريجي لتحديد المتغيرات المهمة بشكل مستقل.

جدول (6–12)

درجة «المبتكر الرئيسي» (نسبة مئوية)

	كيلبورن	ميلفيل	ميلسايد	باركسايد	الإجمالي
العدد	78	44	57	89	268
الوسط الحسابي	1.3	2.3	1.8	1.1	1.5
الانحراف المعياري	2.9	3.0	3.5	2.2	2.8
الأقل	0	0	0	0	0
الأكثر	16.8	10.3	13.4	12.4	16.8

وقد سبقت الإشارة للعلاقة المهمة بين المنصب الرسمي ومكانة المبتكر، حيث يتواجد المبتكرون الناجحون غالباً في أعلى التسلسل الهرمي؛ الأمر الذي يمكِّنهم من الاستفادة من المزايا الإستراتيجية التي تمنحها الأقدمية والمنصب. ولقياس الأثر النسبي للمنصب على وضع المبتكر، أُدرجت مجموعة من المتغيرات الثنائية لتمثيل المنصب في الانحدارات. وكانت أكبر مجموعة من المشاركين في الاستطلاع (44 في المائة) وهم المنسقون/ قادة الفرق. واستخدام هذه المجموعة كفئة مرجعية يسمح لقياس التأثير النسبي لمنصب رئيس البلدية، والسياسي، والرئيس التنفيذي، والمدير العام، والمدير، وغيرهم (الذين يشغلون مناصب أخرى داخل هذه الحكومات) على مكانة المبتكِر.

وبناءً على التحليلات الاستكشافية الأولية، تمَّ اختيار 10 متغيرات مستقلة لإدراجها في النموذج النهائي، وهي: الإجراءات الإدارية، الاتصال الخارجي مع سياسي من حكومة أخرى ومع منظمة تابعة لقطاع في المجتمع، درجة المركزية (شبكة المعلومات الإستراتيجية)، وجميع المتغيرات التي تمثِّل المنصب الهيكلي. وبعد اختيار المتغيرات المستقلة، تمَّ حساب سلسلة من الانحدارات باستخدام أسلوب «الإدخال» لكلٍّ من الحكومات الأربع على حدة ثم الأربع مجتمعات (العدد = 210). وتظهر النتائج في الجدول (6-13)، حيث تم تحديد معامل الانحدار الموحد دون الدلالة الإحصائية ($p < 0.05$ أو 0.01) بعلامة النجمة (*) والقريبة من الدلالة الإحصائية (بين 0.05 و0.10) بالخط المائل. وكما تشير إحصاءات مربع (2R) المعدلة، فإن النماذج تمثِّل أكثر من 41 في المائة من التباين في مكانة المبتكر الرئيسي في عينة الاستطلاع بشكل عام، وتمثِّل ما بين 33 في المائة (كيلبورن) و74 في المائة (باركسايد) للحكومات الأربع على حدة.

وتبيَّن أن المنصب والشبكات مؤشرات مهمة في التنبؤ بمكانة المبتكِر. وكان معامل انحدار الإجراءات الإدارية أقلَّ بقليل من المعايير القياسية للدلالة الإحصائية[26]. ونتج عن متغيرات الشبكة الثلاثة (الاتصال مع سياسي في حكومة أخرى، والاتصال مع منظمة تابعة لقطاع في المجتمع، ومركزية المعلومات الإستراتيجية) معامل ذو دلالة إحصائية فيما لا يقل عن حكومة واحدة. وكانت درجة المركزية المطبَّعة لشبكة المعلومات الإستراتيجية المؤشر الأهم في التنبؤ بمكانة المبتكِر بشكل عام، وكانت أيضاً ذات دلالة إحصائية في حكومات كيلبورن وميلفيل، وقريبة من الدلالة الإحصائية في باركسايد. وكان المبتكرون عموماً، وفي باركسايد على وجه الخصوص، أكثر اتصالاً مع المنظمات التابعة لقطاع المجتمع، وكذلك أكثر اتصالاً مع السياسيين من الحكومات الأخرى. ومن المثير للاهتمام (على الرغم من أن مستوى الدلالة كان متدنياً ($0.05 < p$) أن ارتباط المتغير الأخير (الاتصال مع السياسيين من الحكومات الأخرى) كان سلبياً مع مكانة المبتكِر في كيلبورن.

جدول (6–13)

نتائج الانحدار لمكانة المبتكرين الرئيسيين

	كيلبورن	ميلفيل	ميلسايد	باركسايد	الإجمالي
العدد	60	35	44	71	210
Adjusted R2	0.332	0.379	0.574	0.741	0.414
الخطأ المعياري	2.349	2.541	2.199	1.042	2.173
		Beta coefficients			
إداري				0.115	
سياسي من حكومة أخرى	-0.259		0.285	0.221**	
منظمة رائدة في القطاع				0.172**	0.159***
المركزية بعد التطبيع (المعلومات الإستراتيجية)	0.644***	0.811*		0.305	0.368***
رئيس بلدية					
سياسي			0.459***		0.163***

0.184***	0.472***	0.264			مدير تنفيذي
0.157		0.427**			مدير عام
0.114					مدير
					أخرى

أما الأدلة التي تربط المنصب مع مكانة المبتكِر فلم تكن بهذا الوضوح. بالنسبة للحكومات الأربع بشكل عام، كان اثنان من المتغيرات الخمسة القائمة على المنصب لهما دلالة إحصائية، واثنان آخران (كونهم مديرين عموميين أو مديرين) قريبين من مستوى الدلالة الاحصائية. ومقارنة مع المجموعة المرجعية (منسق / رئيس الفريق)، كان معامل الانحدار يرتفع بطريقة خطية تقريباً مع التسلسل الهرمي البيروقراطي، بمعنى أن الاعتراف بمكانة المبتكِر زادت مع المنصب والأقدمية. وكان تولي منصب سياسي كذلك من المؤشرات الرئيسية في التنبؤ بمكانة المبتكِر بشكل عام، وخاصة في مدينة ميلساید. أما أهمية المنصب كمؤشر للتنبؤ فكان متبايناً عبر الحكومات؛ ففي حين أن الأقدمية البيروقراطية والوظيفة السياسية كانا عاملين مهمين في ميلساید، لم يكن هذان العاملان مؤثرين في كيلبورن أو ميلفيل، بينما كانت الأقدمية البيروقراطية فقط ذات أهمية في باركسايد، إذ إن دور المدير التنفيذي كان بارزاً هناك.

الخلاصة:

هدف هذا البحث إلى دراسة كيفية مساهمة شبكات الاتصال غير الرسمية في شرح الابتكار داخل الحكومة. وقد أظهرت النتائج بشكل واضح أن التصور عن ماهية الابتكار، والمنصب الذي تشغله، والجهات التي يتم التواصل معها، عوامل مهمة في الاعتراف بالمبتكر. ولكن العلاقات الشبكية هي المؤشر الأقوى للتنبؤ بأهمية مكانة المبتكِر. وبالرغم من أن مركزية الشبكة تعتبر مرتبطة بالأقدمية والمنصب في التسلسل الهرمي، وأنه من الصعب قياس تأثير كلٍّ من هذين المتغيرين بشكل منفصل؛ فإن هذه النتائج كانت متسقة مع وجهة النظر التي ترى أن المبتكرين

يحسنون العمل من خلال العلاقات خارج الهياكل الرسمية من أجل إنجاز الأمور. كما أن المبتكرين يحتلون مواقع محورية في الشبكات، وهذه هي الخاصية الأكثر أهميةً في هذه الدراسة.

شبكات الاتصال مهمة وتوضِّح أكثر مما يمكن استنتاجه من خلال التركيز على المنصب فقط. وهذا يتفق مع دراسات السياسات المبنية على شبكات الاتصال (لاومان ونوكي Lauman and Knoke، 1987؛ نوكي Knoke، 1990؛ مينتروم وفيرجاري Mintrom and Vergari، 1998؛ لويس Lewis، 2006). وبالإضافة إلى ذلك، وكما تمت الإشارة في دراسة سابقة (كونسيدين ولويس Considene and Lewis، 2007)، لقد كانت شبكات المعلومات الإستراتيجية أكثر أهميةً من شبكات المشورة في تحديد مكانة المبتكِر. ويُفترض بأن إستراتيجية مركزية المعلومات مهمة للاعتراف بالمبتكر؛ لأن هذه الجهات تقوم بالأعمال الظاهرة والداخلية من تهيئة واعتماد الابتكارات. قد يؤدي طلب المشورة من خلال الشبكات أيضاً إلى بداية الابتكار، ولكن هذا نشاط غير ملموس. والنتيجة الأهم هي أن الابتكار والمبتكرين يكونون في مساحة معينة من الفضاء المؤسسي، يتم تحديدها جزئياً من خلال المنصب الهيكلي ولكن بشكل أكبر من خلال مكانة المبتكر في شبكات الاتصال غير الرسمية.

وتشير النقطة الأخيرة إلى أن هذه الدراسة قد أجابت عن بعض التساؤلات حول العلاقة بين الهياكل الرسمية وغير الرسمية من جهة، وأهمية الثقافات المحلية من جهة أخرى. وقد تمَّ بيان أهمية الحكومة نفسها كمتغير. فكل حكومة لديها مجموعة من الخصائص يتم نسجها مع هيكل الشبكة لإيضاح ما يمكن تسميته بالثقافة المحلية للابتكار، وهذا هو المقصود من أن الابتكار يحتل مساحةً مؤسسية معينة. وقد أظهرت هذه الدراسة خصائص ذات أهمية لهذه الحكومات، وأنه مع الأخذ بعين الاعتبار كل العوامل الأخرى؛ فإن ما تقدمه شبكات الاتصال حول فهم الابتكار يفوق أيَّ شيء آخر في هذه الدراسة.

كما تمَّ تحقيق خطوات مهمة في استكشاف الابتكار في القطاع عام. فالشبكات توفِّر وسيلة فعَّالة لوصف وفَهم الروابط بين العناصر الهيكلية والفردية في قصة الابتكار. لقد كان تطبيق مفاهيم وأساليب الشبكات الاجتماعية مفيداً في هذا السياق؛ وهو ما أتاحَ لنا تقديمَ نتائج مقنعة حول أهمية الشبكات. وقد أظهرت النتائج الاختلافَ الكبير بين شبكات السياسيين وشبكات كبار البيروقراطيين في هذه الأنظمة. وتعزِّز الدراسة فكرة أن مواقف السياسيين الهيكلية تختلف اختلافاً جوهريًّا، ويتجلى هذا فيما يتعلق بالأطُر المعيارية التي تشكِّل أسلوبهم في التعامل مع الابتكار، وتوجِّه تقييماتهم للإجراءات الحكومية. ومما هو جدير بالذكر التأكيد على المكاسب النظرية للنَّهج المتبع

في هذه الدراسة، فقد تمَّ إحراز تقدُّم كبير في وسائل دراسة الهياكل والعمل معاً من خلال التركيز على التفاعل بينهما.

ويُستنتج من ذلك أن هذه الدراسة تفتح المجالَ للمزيد من الأبحاث في ثلاثة جوانب: أولاً، من المفيد تطبيق أسلوب الشبكات على مستويات أخرى من الحكومة حيث تم حلٌّ بعض القضايا المنهجية الرئيسية. ثانياً، بالإمكان توسيع التحليل بعد المشورة والمعلومات الإستراتيجية ليشمل نطاقاً أكبر من الشبكات، مثل: الدعم السياسي، وتداول المعرفة. ثالثاً، تعتبر الأساليب التحليلية للشبكات الاجتماعية المستخدمة في هذه الدراسة تطويراً منهجياً يمكن تطبيقُه بنجاح في إجراء المزيد من الدراسات عن الابتكار داخل الحكومات.

الفصل السابع

القيم المتنافسة في إدارة المشاريع الابتكارية: دراسة حالة مشروع (راندستادريل)

هايكو فانديرفورت، جوب كوبينجان، إيرنست تين هوفلهوف، مارتين لايتين، وفيجناند فينمان

(**Haiko van der Voort**, **Joop Koppenjan**, **Ernst Ten Heuvelhof**, **Martijn Leijten and Wijnand Veeneman**)

مقدمة: مشكلة «المشاريع الابتكارية»:

يبدو أمراً نادراً تنفيذ المشاريع الهندسية الضخمة دون تأخير في التسليم أو تجاوز التكاليف أو المشاكل الفنية (فليفبيرغ وآخرون .Flyvbjerg et al، 2003). والأمثلة على ذلك كثيرة في جميع أنحاء العالم (على سبيل المثال: مشروع سوبرفينكس (Superphenix) الفرنسي، ومشروع ترانسرابيد (Transrapid) الألماني، ومشروع النفق بين فرنسا وبريطانيا، ومشروع المطار الدولي في دنفر، ومشروع نفق الشريان المركزي في بوسطن (ديمبسي وآخرون .Dempsey et. al، 1997؛ بيل Bell، 1998؛ ألتشولر ولوبيروف Altschuler and Luberoff، 2003؛ فليفبيرغ وآخرون .Flyvbjerg et al، 2003). والبيئات السياسية والمجتمعية لهذه المشاريع كلها تتطلب أن يكون التسليم سليماً وآمناً وفي الموعد المحدد وضمن الميزانية. وقد تم وضع مجموعة متنوعة من أدوات إدارة المشاريع لتلبية هذه التوقعات. ومع ذلك، فإن للمشاريع أيضاً عناصر ابتكارية وحالات لم يواجهها المنفذون (مثل: المديرين، والمهندسين، والمشغلين) من قبلُ. هذه العناصر تتطلب مجالًا للارتجال والتفاعل بين المنفذين، وهذا عادةً غير متاح في معظم إدارة المشاريع. فهي «مشاريع مبتكرة»، أي مشاريع ذات محددات واضحة (الوقت والميزانية) ولكنها من دون حلول واضحة. ويواجه باستمرار مديرو هذه المشاريع توتراً بين طبيعة المشاريع وطبيعة الابتكار. كيف يمكن لمديري المشاريع احترام القيم المتنافسة بين الابتكار وتلبية محددات واضحة؟

هذا السؤال المركزي يهمُّ المحللين الذين يتعين عليهم تقييم المشاريع المبتكرة بعد انتهائها. وتهدف هذه المساهمة إلى تقديم خطوات لوضع إطار لتقييم إدارة هذه المشاريع المبتكرة. وسيتم ذلك من خلال استكشاف التوترات بين الابتكار وإدارة «مشروع مبتكر» في هولندا، مشروع (راندستادريل). والهدف من (راندستادريل) هو تحقيق نظام نقل عام إقليمي مبتكَر في جنوب منطقة راندشتاد في هولندا، وذلك عن طريق ربط اثنتين من السكك الحديدية القديمة «الثقيلة» بين زوترمير ولاهاي وروتردام ولاهاي على التوالي، وشبكة الترام في لاهاي وشبكة المترو في روتردام. وكان الهدف من ذلك هو إنشاء نظام سكك حديدية جديدة خفيفة وعالية الجودة، وقادرة على منافسة حركة السيارات من خلال رَفْع نسبة الرحلات وتقديم مستوى عالٍ من الراحة وتوفير مواصلات عبر المدن.

وبعد تقديم المشروع وتحديد جوانبه المبتكرة، سوف يتم تحديد الصعوبات الكامنة في مثل هذه المشاريع؛ ومن ثَمَّ تقديم إطار تحليلي لتقييم المشاريع الابتكارية. وسوف يتم استعراض (راندستادريل) كمثال لتوضيح استخدام هذا الإطار للمحللين، وذلك من خلال تحليل جهود مديري المشاريع لتشغيل هذا المشروع المبتكر. ويشير مصطلح «مدير المشروع» في هذه الدراسة لأي مسؤول لديه القدرة الرسمية أو غير الرسمية لإدارة مشروع ابتكاري؛ وهو ما يعني أنه لا يوجد جهة محددة مسبقاً للقيام بهذا الدور.

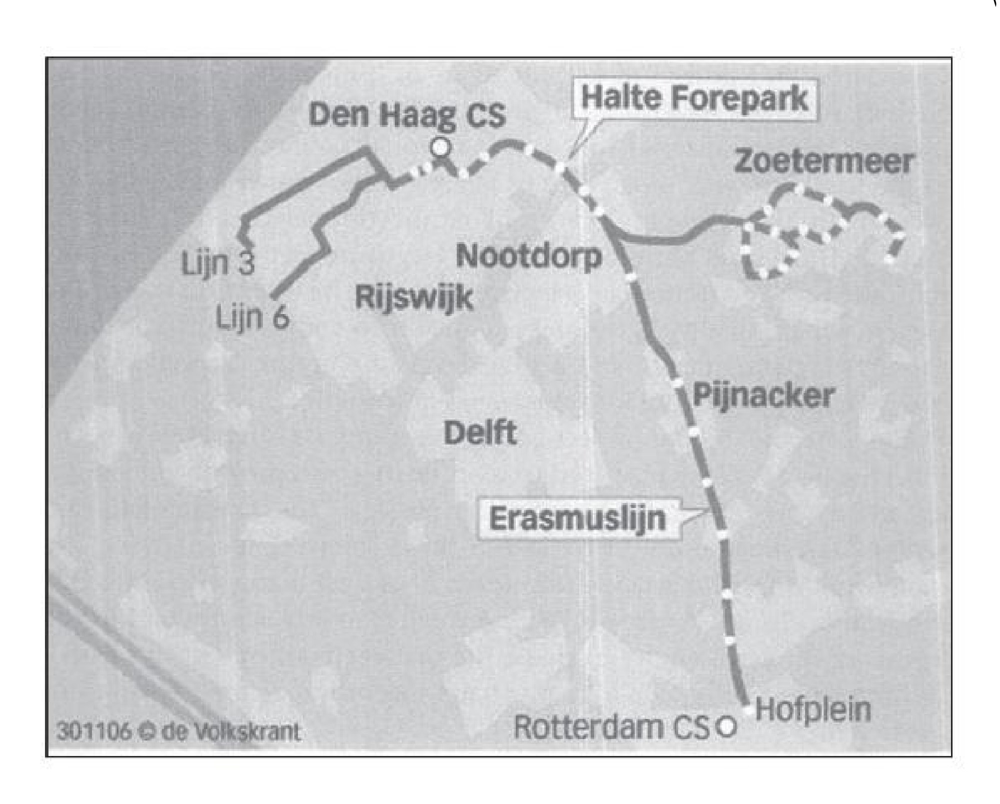
(راندستادريل) «كمشروع مبتكر»:

يشمل مشروع (راندستادريل) بناءَ وتحويل إدارة وصيانة البنية التحتية وتشغيل خدمات النقل. ويظهر في الشكل (7-1) تخطيط خط السير، في حين يظهر في الشكل (7-2) تنظيم المشروع.

ويتكون المشروع من جزأين منفصلين وفق الحدود الإدارية الفاصلة بينهما. فالجزء الخاص بروتردام يقع تحت مسؤولية إدارة منطقة روتردام الحضرية، وهي هيئة تعاونية من بلديات المنطقة، وهي المسؤولة عن قطارات مترو روتردام. والجزء الخاص بلاهاي يشمل خطوط الترام التي تربط زوترمير مع لاهاي وخطوط الترام في لاهاي التي تقع تحت مسؤولية منطقة هاجلاندن الحضرية. وهناك «جزء مشترك» قصير يستخدم فيه المترو والترام نفس السكك الحديدية. وتعتبر منطقة هاجلاندن الحضرية هي المسؤولة عن «خط هوفبلين» الممتد من حدود المنطقة إلى محطة

سكة حديد لاهاي المركزية، في حين أن منطقة روتردام الحضرية هي المسؤولة عن الجزء الآخر (من الحدود إلى مدينة روتردام).

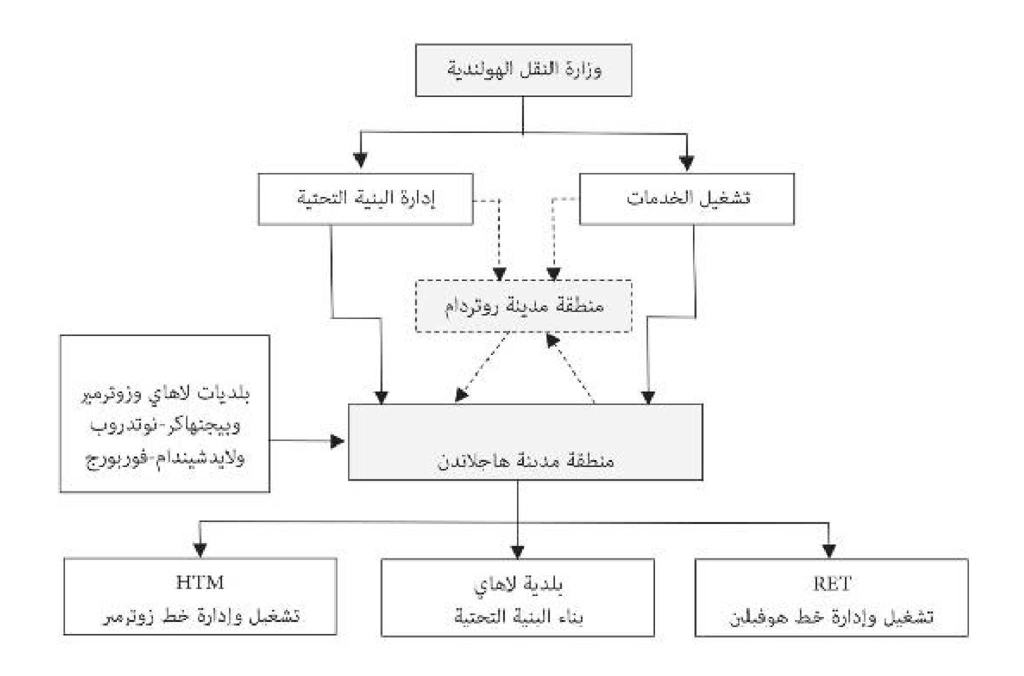
سوف يركِّز هذا الفصل فقط على جزء (راندستادريل) الخاص بجهة لاهاي. وقد قامت منطقة هاجلاندن الحضرية بالتعاقد مع بلدية لاهاي لبناء البنية التحتية الخاصة بجهة لاهاي كمشروع متكامل (تسليم المفتاح)، أي أن لاهاي هي المسؤولة عن إنجاز المشروع بسعر ثابت ضمن قيود وظيفية من هاجلاندن دون تدخل إضافي. داخل البلدية كانت منظمة مشروع (راندستادريل) هي المسؤولة عن بناء البنية التحتية. وبالإضافة إلى ذلك، كانت بلديات زوترمير وليدشندام- فوربورغ وبيبناكر- نوتدورب، التي تعتمد على (راندستادريل) للنقل، مشاركةً من كثب في المشروع كأعضاء في جهاز (راندستادريل) الاستشاري الإداري. فكان صاحب المحفظة في هاجلاندن ورئيس مجلس إدارة ومسؤول بلدية لاهاي المنتخب هو الشخص نفسه. وكانت مسؤولية تشغيل وإدارة خطوط زوترمير وهوفبلين (في إقليم هاغلاندن) لدى شركات النقل في مدينتي لاهاي وروتردام.



شكل (7–1): مسارات (راندستادريل)

ملاحظة: «خط هوفبلين» (يُسمَّى أيضاً خط إراسموس Erasmuslijn) هو الخط بين جنوب روتردام (Rotterdam) ومحطة السكك الحديدية المركزية في لاهاي («Den Haag» على هذه الخريطة)؛ «خط زوترمير» Zoetermeer هو الخط 3 و4/ 6 الذي يربط زوترمير مع لاهاي.

المصدر: De Volkskrant, 2006.



شكل (7–2): تنظيم مشروع (راندستادريل) (مبسط)

الطابع المبتكر وتعدُّد طبقات مشروع (راندستادريل):

على الرغم من أن (راندستادريل) كان مزيجاً من الأنظمة القائمة ألا إنه كان مشروعاً مبتكراً من عدة نواحٍ:

- من الناحية الفنية، كان الترام والمترو والسكك الحديدية الثقيلة أنظمة معروفة، ولكن الربط بينها كان أمراً جديداً، وتترتب عليه عواقب كثيرة لا تشملها الخبرات السابقة. وقد كان هناك نوعان من المركبات يجب تشغيلهما على نظام يتألف جزئيًّا من البنية التحتية الجديدة، وجزئيًّا من البنية التحتية «للسكك الحديدية الثقيلة»، وجزئيًّا من البنية التحتية للترام. وبالإضافة إلى ذلك اختلفت

أنظمة إدارة السلامة في مسارات السكك الحديدية، حيث إن أجزاءً منها كانت تُدار من قِبل إشارات مرورية، في حين أن أجزاءً أخرى كانت تعتمد على رؤية السائق.

- على المستوى المؤسسي، كان تقسيم الأدوار بين الأطراف المعنية جديداً. فالحكومة المركزية أعطت استقلالية للمشروع. وكانت إدارة منطقة هاجلاندن الحضرية محدودةَ الخبرة في إدارة مثل هذه المشاريع. كما أن الحكومة المركزية قامت بتمويل بناء البنية التحتية من خلال مبلغ مقطوع (413 مليون يورو لبناء جزئية لاهاي)، وهو إجراء غير معهود في هذا السياق. وتم رصد هذا المبلغ للبلدية التي نفَّذت المشروع على مسؤوليتها الخاصة. أيضاً، هناك أمرٌ جديدٌ هو أن بلدية لاهاي كانت تبني بنية تحتية خارج حدودها البلدية. كما أنها كانت لأول مرة تُقام فيها مناقصات للحصول على امتيازات النقل لكلٍّ من مدير المشروع (هاجلاندن) وشركات النقل.

- وقد كانت المعطيات القانونية للمشروع جديدة، حيث تمَّ تطبيق لوائح السلامة للسكك الحديدية على السكك الحديدية الثقيلة وقطار الترام وسكة حديد المترو، ولكن ليس السكك الحديدية الخفيفة التي تُصنَّف على أنها فئة متوسطة بين سكك الترام والسكك الحديدية الثقيلة. كما أنَّ تطبيق اللوائح القائمة للترام والمترو والسكك الحديدية الثقيلة على (راندستادريل) غير واضح، حيث قامت وزارة النقل الهولندية بتفويض مسؤولية التنظيم لمدير المشروع (هاجلاندن)، كما أصدرت الوزارة وثيقةَ معايير (كمبادئ توجيهية للسياسات وليس قانوناً رسميًّا)، والتي تضمنت الإجراءات والأدوار لدعم إدارة السلامة. وكان (راندستادريل) أول مشروع تمَّ فيه إدارة السلامة وفقاً لهذه المعايير.

نتائج المشروع:

كما هو الحال مع العديد من المشاريع العامة الكبيرة والمعقدة فنيًّا، كان الهدف من هذا المشروع هو تحقيق نظام نقل جديد من شأنه تقديم خدمة كاملة و«طبيعية»، ولكن ذلك لم يحدث دون عقبات. بدأ تحقيق مشروع (راندستادريل) في عام 2001، عندما قامت الحكومة المركزية برَصْد نحو مليار يورو للمشروع. وكان المتوقع أن يتم تحويل الخطوط الحالية بشكل سريع خلال عُطلة الصيف 2006 (13 أسبوعاً). وقد كان الهدفُ الحدَّ من انقطاع الخدمة عن الركاب؛ الأمر الذي أكَّده المسؤولون في البلديات المعنية. ومع ذلك، ثبت أن هذه الفترة الزمنية كانت قصيرة جدًّا

ولم يتم تسليم المشروع إلا بعد بضعة أشهر؛ وهو ما أدى إلى العديد من الانقطاعات في الخدمة. والأسوأ من ذلك وقوع عددٍ من حوادث الخروج عن مسار السكة بعد فترة وجيزة من كل انقطاع. وقد أصيب 17 شخصاً بجراح في 29 نوفمبر، وبعد ذلك أغلقت مفتشية المرور الخط، ولم يتم تشغيل النظام بأكمله حتى أكتوبر 2007، ولم يتم تحقيق عدد الرحلات المقررة في ذلك الوقت. وفي الفترة الانتقالية، كان على الركاب استخدام وسائل نقل بديلة. وفي 7 فبراير 2007، استقال عضو مجلس إدارة لاهاي المعنيّ بسبب المشاكل المتعلقة بمشروع (راندستادريل). ومع ذلك تم تسليم المشروع ضمن الميزانية على الرغم من أن التأخير أدَّى إلى مطالبات من الأطراف المتضررة التي تم إبقاؤها خارج الميزانية[27].

نحو إطار تحليلي للمشاريع المبتكرة:

تطوَّر علم إدارة المشاريع على مدى العقود القليلة الماضية بوصفه أداةً لتحقيق النظم التقنية. وبشكل متزايد أصبحت تُمنح المنظمات المؤقتة مهام مؤقتة لتحقيق نظام تقني (والذي هو موضوع اهتمامنا هنا). هناك مجموعة متزايدة من الأدوات التي تدعم إدارة المشروع، تهدف إلى التنبؤ بـ: التصميم من خلال هندسة النظام، والمهام من خلال هيكل العمل، والوقت اللازم من خلال أدوات تخطيط الشبكات، والميزانية من خلال أساليب تقدير التكاليف المختلفة (انظر على سبيل المثال، ونش Winch، 2002). وتستخدم إدارة المشروع أدواتٍ لضمان أن النتيجة المتوقعة هي في الواقع النتيجة الحقيقية للمشروع. وتعدُّ إدارة التغيير وإدارة المخاطر وإدارة التقدُّم أدواتٍ تُستخدم لضمان أن التنبؤ واقعي ويمكن تحقيقه. ويعني ذلك أن القيم المهيمنة في هذا المجال قابلةٌ للتحكم، وتلبي الأهداف المحددة مسبقاً (بينتو Pinto، 1986؛ شينهار وآخرون .Shenhar et al، 2001). وسوف يُشار إلى مدخل التنبؤ والتحكم في إدارة المشاريع «النمط الأول» في هذا الفصل.

ومع ذلك، فقد أصبح من المسلَّم به بشكل متزايد أن أدوات إدارة المشاريع التقليدية غير منسجمة مع الابتكار (باكاريني Baccarini، 1996؛ كيغان وتيرنر Keegan and Turner، 2002). فكلما زاد الجانب الابتكاري في المشروع زادت العناصر التي يصعب التنبؤ بها بالنسبة لمديري المشاريع (كلاين وروزنبرغ Kline and Rosenberg، 1986).

إنَّ التقنيات والإجراءات التشغيلية المعتادة غالباً ما تكون غائبةً في الابتكار، حيث يضطر مديرو المشاريع لاختراع حلول جديدة فريدة من نوعها من خلال الجَمْع بين التقنية والمعرفة والخبرة المتناثرة بين الجهات المختلفة (فون ستام Von Stamm، 2003). ومثل هذه الحلول تظهر من خلال الممارسة في أثناء تنفيذ المشاريع، ولكن هذا يطرح تحدياتٍ خطيرة إذا كان

المشروع «معقداً». ويشير هذا التعقيد إلى وجود العديد من الأجزاء المتنوعة والمترابطة (باكاريني Baccarini، 1996؛ بيرو Perrow، 1999، ص 85-86؛ ويليامز Williams، 1999) على المستوى الفني (المركبات، والبنية التحتية، ونظم السلامة)، وعلى المستوى المؤسسي (المديرون، والسياسيون، وشركات النقل، والمشغِّلون) وعلى المستوى القانوني (مختلف اللوائح والمعايير القانونية).

يتطلب ظهور الحلول والأفكار الجديدة خلال المشروع المرونةَ، أي القدرة على التكيُّف مع الظروف الجديدة (فلوريسل وميلر Floricel and Miller، 2001). إذا كانت الأجزاء متنوعةً ومترابطةً، فإن المرونةَ تستدعي الكثيرَ من التنسيق الأفقي والرأسي والتعاون والتعلُّم والثقة كبدائل للعلاقات الوظيفية المحددة مسبقاً، فضلاً عن التخطيط الذي يميز أدوات إدارة المشاريع التقليدية (بارلو Barlow، 2000؛ كيغان وتيرنر Keegan and Turner، 2002؛ بيتش وآخرون Pich. et al، 2002). وبعبارة أخرى، فإنَّ القدرة على التنبؤ معرضةٌ للخطر بسبب عدم اليقين والتعقيد اللذين تتصف بهما العديدُ من المشاريع المبتكرة. وعلى هذا النحو، تصبح التنبؤات في إدارة المشاريع أقلَّ دقةً، ويصبح التركيز على تحقيق التنبؤات أقلَّ ملاءمة.

وهكذا يصبح أسلوب مشاريع «النمط الأول» ضعيفاً في المشاريع التي تتطلب الابتكار. ويؤكِّد ميلر وفلوريسل (Miller and Floricel, 2000) على الحاجة إلى «الترابط لتحقيق التماسك الداخلي» والمرونة للاستجابة للمفاجآت التي تحدث في المشاريع المعقدة، على سبيل المثال: تغير متطلبات ورغبات العملاء (تيرنر وكيغان Turnder and Keegan، 1999؛ دفير وليشلر Dvir and Lechler، 2004). وفي هذه الحالات لا يحتاج مدير المشروع لأعضاء فريق وشركاء ومقاولين لديهم مهام محدودة الوصف، ولكنه يحتاج بالأحرى لمتعاونين ملتزمين يفكرون بشكل واسع ولديهم مساحة للتحرك. فبينما تركز إدارة المشروع التقليدية على التنبؤ والتحكم، يركز هذا الأسلوب على الاستعداد والتكيُّف مع المتغيرات. هذا البديل الذي سوف نُسميه أسلوبَ «النمط الثاني» في إدارة المشاريع، ينطوي على التحوُّل نحو أشكال الإدارة والعقود والتعاون التي تركِّز أكثرَ على المرونة والتعلُّم والثقة (وتشبه مفهوم «الترابط» المستمد من ميلر وفلوريسل). يتم هنا الاستفادة من مجالات المعرفة خارج عالم إدارة المشاريع التقليدية (مثل، الأدبيات المتعلقة بالابتكار والشبكات)؛ وذلك لاقتراح عدة مداخل، كلها تؤكِّد على التنسيق الأفقي بدلاً من التسلسل الهرمي العمودي والتعلم التقليدي. ومن الأمثلة على هذه الاقتراحات: التخطيط التكيُّفي، والهندسة المتزامنة، وإدارة العمليات (ديمبسي وآخرون .Dempsey et al، 1997؛ دي بروين وآخرون .De Bruijn et al، 2002؛ كوبنجان وكليين Koppenjan and Klijn، 2004؛ لوريرو وكوران Loureiro and Curran، 2007).

ويحتاج فريق المشروع في أسلوب «النمط الثاني» إلى التحضير للمفاجآت من خلال إلزام جميع المعنيين بالتعامل والتكيف مع هذه المفاجآت، وقد يكون جزءًا من هذا الاستعداد تحديدُ

المصطلحات المرجعية (انظر موريس وهوف Morris and Hough، 1987، ص 218).
وأثناء عملية التصميم وحتى البناء، سوف تكون هناك دروسٌ مستفادة من قِبل العميل حول ما يريده، ومن قِبل المقاولين والمهندسين حول ما يمكن تحقيقه بكفاءة. يتطلب التعلم مساحةً فيما يخصُّ الموارد والوقت والميزانية، وإتاحة المجال للتجارب وكشف الأخطاء وتصحيحها وتبادل الخبرات. إنَّ العمل في مثل هذه البيئة المبنية على التعلُّم والمرونة يتطلب استخدامَ العقود المناسبةِ التي توجِّه المقاولين للتركيز على تحقيق وظيفة محددة بدلاً من نظام محدد. وعلاوة على ذلك، فإن إدارة المشروع في حاجة إلى بيئة تفاوضية تتمتع بالثقة، ويأخذ بقراراتها المسؤولون والسياسيون وأصحاب المصلحة. ويوضِّح الجدول (7-1) الاختلافات بين المدخلَيْنِ في إدارة المشاريع.

ومن أجل السماح بوجود سيطرة كافية، فإن النمط الأول (التنبؤ والتحكم) يتطلب مصطلحاتٍ مرجعية مفصلة ووصفاً محدداً لمهام المقاولين، في حين يتطلب النمط الثاني مصطلحات مرجعية تركِّز بشكل أكبر على الجانب الوظيفي، وأن يكون وصفُ المهام على نطاق أوسع.

جدول (7–1)

نهجان متنافسان لإدارة المشاريع الابتكارية

	(النمط الأول) التنبؤ والتحكم	**(النمط الثاني) الاستعداد والتكيف**
القيم الرئيسية	التحكُّم، تحقيق أهداف مسبقة	المرونة، التعلُّم، الثقة
المصطلحات المرجعية (ToR)	مخطط (blueprint)	وظيفي (functional)
وصف المهام	محدود لتعزيز التحكُّم	واسع لتعزيز التعاون
العقود	تنفيذ المهام	تحقيق الوظائف (functional execution)
التغيير	الحد من التغيير قدر الإمكان	دعم التغيير وفق الاحتياج
الاتجاه الإداري	عمودي (هرمي)	أفقي
تبادل المعلومات	محدود	مفتوح
أسلوب التعامل (interface management)	مهمة إدارة مشروع	مهمة مشتركة
المعايير	صارمة ومحددة مسبقاً	واسعة وناشئة

إن الوصف الواسع للمهمة في النمط الثاني لا يركز على المقاول. ومن أجل إضافة التركيز، فإن هذه الأنواع من المشاريع تتطلب حوافز قوية مرتبطة بالنظام والمخرجات. إن أجور المقاولين يتم رفعها لتحقيق وظائف النظام ككل، وليس للقيام بمهامهم المحدودة. وينعكس ذلك في طريقة صياغة العقد لما هو مطلوب من المقاول: تنفيذ المهمة (النمط الأول)، أو تحقيق وظيفة النظام (النمط الثاني).

إنَّ كلَّ تغيير يزيد من ضبابية العلاقة بين المخطَّط له الأصلي في المصطلحات المرجعية وواقع تحقيق الأهداف؛ الأمر الذي يعيق السيطرة. ولذلك في مدخل النمط الأول يعتبر التغيير مخاطرةً، والسيطرة الصارمة على التغيير مطلوبة. أما في مدخل النمط الثاني، فإن التغيير مسألة بدهية، ودعم التغيير مطلوب. وينطبق الشيء نفسه على المعايير، مثل المعايير الخاصة بنظام السلامة، فمعايير السلامة في النمط الأول تشبه متطلبات وثيقة المصطلحات المرجعية بأنها محددة مسبقاً بناءً على البحوث والتحكم، في حين أن معايير السلامة في النمط الثاني هي نتيجة عملية تعلُّم ناشئة يمكن أن تستمر إلى عمق فترة تشغيل المشروع.

في النمط الأول، يُحدِّد العميل احتياجاته في وثيقة المصطلحات المرجعية، ويتم توجيه العمل هرمياً في هذا الاتجاه؛ في حين أن في النمط الثاني يعمل العميل والمتعاقدون معاً في رحلة اكتشاف مشتركة لتحديد ما هو مطلوب وما هو ممكن، كما هو الحال في الشبكات الأفقية (كوبنجان وكيجن Koppenjan and KIijn، 2004). وهذا يتطلب تبادلَ المعلومات بشكل مكثف ومفتوح بين العميل والمقاولين، على العكس من النمط الأول حيث يُكتفى بالتقارير المرحلية المحدودة.

وفي النمط الأول، ينبغي أن تحتوي وثيقة المصطلحات المرجعية على المعايير لأساليب التعامل بين النظم الفرعية المختلفة، في حين يتوجب على المقاولين في النمط الثاني تقييم أساليب التعامل باستمرار؛ فطبيعة تطوير الأنظمة المبتكرة والمرنة تتعارض مع المعايير المسبقة.

وقد تمَّ وصف كلا المدخلينِ هنا بشيء من المبالغة؛ مما يعني أنه من الصعب العثور عليهما في حالات الهندسة الواقعية. فالتطبيقُ المطلق للنمط الأول يتناسب مع المشاريع الروتينية والبسيطة نسبيًّا، في حين يتناسب التطبيق المطلق للنمط الثاني مع البيئات المضطربة للغاية، وعندما يكون التكيُّف مع الاضطراب والوصول إلى الحل أكثر أهميةً من الالتزام بالوقت والميزانية (انظر على سبيل المثال: بيرنز وستوكر Burns and Stalker، 1996، ص 96-98؛ غالبريث Galbraith، 2004، ص 206). والمشاريع المبتكرة الواقعية غالباً ما تكون مزيجاً بين

المدخلين. أما التعقيد الذي يمثِّل العلاقات المختلفة بين الأجزاء فيعني أنَّ هناك عدداً ضخماً من التوليفات المحتملة بين النمطين.

العقل والقيمة المقابلة:

لقد تمَّ الانتهاء إلى أن المدخل الواحد سوف يفشل كإطار تحليلي للمشاريع المبتكرة. ولتقدير الجهود المبذولة لإدارة المشاريع المبتكرة في الإطار التحليلي، هناك حاجة لكلا المدخلين في بعض النواحي. وبإيجاز، فقد تمت صياغة أربعة افتراضات تمَّ على أساسها نقطة الانطلاق المعيارية لتحليل مشروع (راندستادريل):

1- المشاريع المبتكرة تخضع لقيم متنافسة يمكن استخلاصها من خصائص المشروع والخصائص المبتكرة. وكما ذكرنا، فالقيم المتنافسة المحتملة هي التحكم والمرونة.

2- تستدعي هذه القيم المتنافسة اتباع مداخل معينة لإدارة المشاريع المبتكرة، هي: النمط الأول والنمط الثاني. وعلى سبيل المثال، يتيح النمط الأول التحكم، في حين يتيح النمط الثاني مزيداً من المرونة.

3- واقع إدارة المشاريع المبتكرة هو دائماً العثور على المزيج المناسب بين النمطين. وبما أنَّ المشاريع المبتكرة تتضمن خصائصَ المشروع التي تتطلب التحكمَ وكذلك خصائص ابتكارية تتطلب المرونة، فلا بد لإدارة المشاريع المبتكرة من إيجاد التوازن بين النمطين.

4- نظراً لحدوث الابتكار في جميع مراحل المشروع، فلا بد من إتاحة المجال لاتخاذ قرارات إدارة المشروع بشكل مستمر، من مراحل التصميم إلى التشغيل. فخصائص المشروع تتطلب تعريفاتٍ مسبقةً (مثل، تعريفات المشروع وتصميمه)، في حين أن الخصائص المبتكرة تتطلب الانفتاح على الأفكار والحلول الجديدة أثناء التنفيذ. وفي نهاية المطاف قد تكون مثل هذه القرارات ذاتَ أهمية بالغة.

هذه الافتراضات تعني ضمنياً أن اعتماد نمط واحد من إدارة المشاريع فيه مخاطرة من حيث عدم تقدير القيمة المضافة في النمط الآخر؛ ولذلك فإن مفهوم «العقل» هو بمثابة نقطة انطلاق معيارية لتحليل مشروع (راندستادريل). و«العقل» هنا يشير إلى أن يكون المسؤولون على بينة من

القيمة المقابلة عندما تتفق القرارات الإدارية الحاسمة مع أحد الطرفين دون الآخر. استخدام «العقل» كقاعدة يكشف قدرة صنَّاع القرار ومديري المشاريع على ضبط المشروع كرد فعل على مدخل معين، ومن ثَمَّ تحديد مواطن الضعف وإدخال ترتيبات مضادة من المدخل المنافِس. هذا التفكير المعياري يسمح لنا بالتعمُّق في العمليات المستمرة في إدارة المشاريع المبتكرة من مرحلة التهيئة إلى الانتهاء.

إدارة المشاريع المبتكرة في (راندستادريل):

لقد تبين الآنَ أن الوصف الأفضل لإدارة المشاريع المبتكرة هو أنها خليطٌ لمدخلين. وقد ذكرنا أن صانعي القرار ومديري المشاريع يقومون بضبط المشاريع استجابة لمدخل «معين». ويصف هذا القسم قرارات بالغة الأهمية تمَّ اتخاذُها في سياق تطوير مشروع (راندستادريل) على ثلاثة محاور: تعريف المشروع، والحوكمة، وأنظمة السلامة. ويتم تعريف هذه المحاور والخيارات بشكل عام لتغطية غالبية القضايا. وسوف يساعد ذلك على تحقيق الهدف الرئيس في استكشاف التوتر بين الابتكار وإدارة المشاريع.

وسوف يتم تغطية النقاط التالية لكل محور:

- ما الخيار المميز في تصميم المشروع الذي حدَّد أسلوب إدارة مشروع (راندستادريل) خلال فترة تشغيل المشروع؟

- ماذا يعني الاختيار؟ وكيف يمكن توصيف المشروع (النمط الأول) أو الابتكاري (النمط الثاني)؟

- إلى أي مدى حاول الأطراف تعويض الانحياز المحتمل لأحد النمطين خلال المشروع؟ وكيف؟

- إلى أي مدى نجح الأطراف في القيام بذلك؟ وما العوامل التي لعبت دوراً في ذلك؟

1- تعريف المشروع: البدء بمصطلحات مرجعية عامة:

امتد الإعداد لمشروع (راندستادريل) على مدى فترة طويلة جدًّا من الوقت. عندما بدأ المشروع في نهاية المطاف كان هناك شعورٌ قويٌّ لدى المسؤولين المحليين بضرورة التحرُّك السريع. وكان هناك زخمٌ في الوزارة، ومن أجل استغلال هذا الحراك كان ينبغي تحويله إلى مشروع رسمي بسرعة، وكان ذلك يتطلب مصطلحاتٍ مرجعيةً.

وفي هذا السياق، كان وصفُ عناصر وثيقة المصطلحات المرجعية واسعاً ويركز على الجوانب الوظيفية. لقد كان ذلك مناسباً لإضفاء الطابع الرسمي على المشروع بشكل سريع، حيث كان بالإمكان ترجمة الرغبات بسرعة إلى متطلبات وظيفية. لقد كان ذلك يتطابق مع مدخل النمط الثاني في إدارة المشاريع، وكان ملائماً لأنَّ المشروع يحتوي على العديد من العناصر الفنية غير المؤكدة. لقد أعطت وثيقة المصطلحات المرجعية المجالَ لعمال المشروع ومقاولي البناء والموردين للتعلُّم وحلّ المشاكل المحيطة بهذه العناصر. وقد أتاحَ الأسلوب الوظيفي لصياغة وثيقة المصطلحات المرجعية هذه المساحة، وحدَّد في الوقت نفسه الشروطَ المُسبَقة للعميل. وفي مثل هذه الحالات، يجب على العميل والمقاول العمل معاً على تحديد المتطلبات والتقنية اللازمة بعد توقيع العقد.

مراعاة القيمة المقابلة: تكامل النظام من خلال سيطرة أقوى على واجهات التعامل:

عناصر وثيقة المصطلحات المرجعية وخاصة المتعلقة بتحقيق التقنية، هي أيضاً مهمة لتحقيق تكامل النظام، حيث يجب تنسيق العربات والسكك وأعمال البناء ونظام السلامة والتشغيل بشكل صحيح، للوصول إلى نظام يعمل بشكل جيد. وثائق المصطلحات المرجعية الواسعة النطاق لا تُحدِّد واجهات التعامل بشكل محدود، ولكن لا بد من بعض التعريفات المُسبَقة؛ لأنَّ النظم الفرعية المختلفة لن تتسق تلقائيًّا مع بعضها البعض؛ ولذلك يُفضل تركُ التعريفات والتحكُّم في واجهات التعامل لوقت لاحق في المشروع، كما هو المعمول به في النمط الأول. وعلى سبيل المثال، الطرف الذي يتصف بالتكامل القوي، ويحمل مسؤولية إدارة واجهة التعامل، ولديه القدرة على التوجيه العمودي (في التسلسل الهرمي)؛ يمكن أن يقوم بذلك في مرحلة التنفيذ. وإذا لم يكن تكامل النُّظم مضموناً في مرحلة مبكرة، فبالإمكان تنظيم فترة الاختبار والتجربة بشكل صارم، وهذا يعتبر تصحيحاً من النمط الأول في المرحلة النهائية من المشروع.

ضمان تكامل النظام في (راندستادريل):

تمَّ تنشيط نظام التكامل في مشروع (راندستادريل) كالتالي:

1- الشكل الأول هو إنشاء نظام تكاملي قوي، وذلك تمشياً مع مدخل النمط الأول من إدارة واجهات التعامل الهرمية. وقد تمَّ تكليف شركة إتش تي إم (الناقل) بهذا الدور للمنطقة داخل المدينة، بما في ذلك المسؤولية عن المركبات والبنية التحتية والتشغيل والصيانة. ولكن هذه الحالة لم تنشأ إلا في مرحلة لاحقة (2005)؛ لأن شركة إتش تي إم لم تكن متأكدة من موقفها كناقل حتى أواسط عام 2005 نتيجة مناقصة جوانب نقل مشروع (راندستادريل) في تلك السنة.

كان التكامل التنظيمي أقلَّ خارج بلدية لاهاي. كانت منظمة مشروع (راندستادريل) مسؤولة عن البنية التحتية، وشركة إتش تي إم عن العربات والتشغيل والإدارة. في البداية، لم يكن من الواضح مَن هو المسؤول عن تكامل النظام. وكانت الفكرة الأولية هي أن تكون منظمة مشروع (راندستادريل) هي المسؤولة، ولكن هاجلاندن كانت مسؤولة عن إدارة وثيقة المصطلحات المرجعية. وقد أدَّت هذه الضبابية في تقسيم المسؤوليات إلى إعاقة تكامل النُّظم. وكانت إحدى النتائج، على سبيل المثال، أن شراء محركات تبديل سكك في منطقة التجمع غير مناسبة وغير معروفة لدى الناقلين والمديرين.

2- والشكل الثاني هو السماح لوثيقة المصطلحات المرجعية أن تلعب دورَ التكامل بعد مرحلة التصميم. وقد تمَّ ذلك عن طريق تثبيت «لوحة تحكم الإنشاء»، لإدارة وثيقة المصطلحات المرجعية وَفْقَ النمط الأول لإدارة التغيير (انظر الجدول 7-1). ومع ذلك، فإن لوحة تحكم الإنشاء لم تُطلق إلا في مرحلة لاحقة، وهو ما أدَّى إلى عدم الاعتراف بسلطتها بشكل كافٍ أثناء المشروع، وهذا هو السبب في أنَّ القرارات التي اتخذتها منظمة مشروع (راندستادريل) وكذلك المسؤولون لم تخضع للاختبار الكافي لمعرفة آثارها على الأجزاء الأخرى من النظام.

3- عدم وجود تكامل قوي للنظام أدَّى إلى ضغوط في مرحلة التحويل والاختبار والتجربة، وهذه هي الفترة الأخيرة حيث يمكن تعزيز التحكم في واجهات التعامل. وخلال هذه الفترة تتلاقى جميع أنشطة البناء ويتم اختبارها لأول مرة بشكل متكامل، ولكن تخلُّف نظام التكامل تسبَّب في

الكثير من الأعمال في مرحلة التجربة. كما أن السلطات أبقت ضغط الوقت مرتفعاً. وربما كانت هذه الفترة التي تسبَّب فيها عمال البناء في تعطيل أحد محركات تبديل السكك دون ملاحظة ذلك؛ الأمر الذي نتجت عنه حادثة خروج القطار عن مساره وإصابة الركاب بجروح في فوريبارك. وتحت هذه الضغوط الزمنية الهائلة وضعت هاجلاندن معايير ركيكة نسبيًّا لفترة التجربة والفحص في عام 2006. وهذا الضغط تسبَّب أيضاً في التأثير على الطريقة التي تمَّ بها التعامل مع المعايير. فوفقاً للمعيار، لم تنخفض خدمة القطارات عن المستوى المنصوص عليه لمدة ثلاثة أيام بالضبط، ولكن في الأيام السابقة واللاحقة كانت الانقطاعات فوق هذا المستوى. وهكذا، تم تفسير المعيار بالشكل الصحيح رسمياً، ولكن في الواقع كان هناك إشكالية في الأداء. ونتيجة لذلك، تمَّ اتخاذ خطوات لتكامل النظام بعد مرحلة التصميم ولا سيما على المستوى التشغيلي، كتصحيح لمدخل النمط الثاني الذي تمَّ اختياره، والذي كان يعمل بوثيقة مصطلحات مرجعية واسعة النطاق. ومع ذلك، ثبت أن هذه الخطوات غير كافية لتصحيح آثار النمط الثاني. وكان من الصعب على مديري واجهة التعامل كسب السلطة الكافية في المشروع، وأدَّى ذلك إلى حلول دون المستوى المأمول (على سبيل المثال، شراء محركات تبديل سكك غير مألوفة)، وعدم توافق المعايير بين أجزاء البنية التحتية (على سبيل المثال، واجهة التعامل بين أنظمة التحكُّم بمحركات التبديل ونظم مراقبة حركة المرور) وبين المواد والبنية التحتية (مثل، عدم توافق العربات مع السكك). وأخيراً، عدم وجود تكامل في النظام وضَع الكثير من الضغط على مرحلة التحويل والاختبار والتجربة، فلم يكن الوقت كافياً لتجربة الحلول الفنية المبتكرة والكشف عن الأخطاء ومعالجتها.

2– الحوكمة: البُعد التجاري وتبعثُر العلاقات في المشروع:

في عام 2001، تمَّ اعتماد التمويل من قِبل الحكومة المركزية، وتمَّ تصميم (راندستادريل) كمشروع. وتطورت العلاقات التقليدية بين إدارة المشروع والجهات المنفذة، فكان التسلسل الهرمي من النمط الأول مسيطراً على الميزانية والمدة الزمنية للمشروع. وتمَّ التعاقد مع بلدية لاهاي بطريقة «تسليم المفتاح»، حيث إنها كانت مسؤولة عن المخاطر المالية لبناء البنية التحتية في البلدية، وقد خلَق ذلك حافزاً قوياً للتقدُّم السريع وتوجيه المشروع بشكل صارم وَفق الحدودِ المالية.

وتمَّ تعزيز هذا الحافز من خلال قيام الحكومة المركزية بتمويل مقطوع، وتقسيم الدفعات على مراحل متفق عليها من قِبل وزارة المواصلات.

مراعاة القيمة المقابلة: إيجاد ترتيبات التعاون الأفقي:

المخاطرة في مثل هذا التسويق التجاري وتبعثُر العلاقات هو أن القيمَ «المهمة» مثل الوقت والمال يتم المبالغة فيها مقابل القيم الأخرى، مثل: النطاق، والجودة، والسلامة. وهذا أمر خطير في المشاريع الابتكارية على وجه الخصوص؛ لأنَّ استنباط أو تطوير أو محاولة إيجاد حلول جديدة يتطلب مساحةً فيما يتعلق بالوقت والميزانية. وعلاوة على ذلك، فالجانب التجاري قد يعيق التعاون الأفقي والمشاركة المرغوب فيها في الابتكار. والسؤال إذاً هو، كيف يمكننا إضفاء الطابع المؤسسي على هذه المشاركة في المشروع؟ وكيف نحمي القيم غير الملموسة؟

ترتيبات التعاون الأفقي في (راندستادريل):

جرت محاولات في (راندستادريل) لتخفيف التركيز على جانب إدارة المشروع عن طريق مساندة البعد التجاري وتفكُّك العلاقات بعددٍ من الترتيبات التعاونية:

1- كان أهم هذه الترتيبات تكوين الهيئة الاستشارية الإدارية في (راندستادريل). وكانت الهيئة بمثابة حقل تجربة لمالك محفظة النقل في هاغلاندن، الذي كان أيضاً عضواً في بلدية لاهاي. وعلى أرض الواقع كان التوافق الإداري يحدث في الهيئة؛ وهو ما أعطى حاملَ المحفظة دعماً لقراراته.

2- الدور المزدوج لحامل محفظة النقل في هاجلاندن (كمدير مشروع) وعضو بلدية لاهاي (كمقاول) هو في حد ذاته ترتيب أفقي. هذا الدور المزدوج وفَّر التزاماً مضاعفاً من قِبل الشخص نفسه.

3- قدَّمت الهيئة الاستشارية الثلاثية التنسيقَ على مستوى الخدمة المدنية بين بلديتَي لاهاي وهاجلاندن والناقل (إتش تي إم). وفي فريق إدارة المشروع قامت منظمات مشروع لاهاي

وروتردام بتنسيق أنشطتهما فيما بينهما. وكان فريق إدارة المشتريات مشغولاً بتنسيق جهود الناقلين إتش تي إم وآر إي تي، وأصبحوا مسؤولين عن النقل وإدارة البنية التحتية. ونظراً لعدم تأكيد دور إتش تي إم كناقل حتى عام 2005، لم تقم هذه الشركة بمشاركة خبرتها ورغباتها فيما يتعلق بالمشروع إلا في مرحلة لاحقة، ولم يكن ذلك متناسباً مع مدخل النمط الثاني.

وقد مكَّنت الترتيبات الأفقية من تحقيق بعضِ الأهداف البعيدة المدى في مرحلة متأخرة من تنفيذ المشروع. وتضمنت هذه القرارات تجهيز (راندستادريل) بنظام السلامة (نوفمبر 2003)، وقرار عدم تكييف محركات التبديل في مدينة لاهاي ولكن تغييرها في المنطقة الخارجية (يونيو 2004)، وقرار تغيير معيار الفولت في السلك العلوي (ديسمبر 2004)، وقرار استبدال جميع المسارات على خط زوترمير (أغسطس 2005). ومن منظور إدارة المشاريع (النمط الأول)، كان ينبغي رَفْضُ هذه التغييرات المتأخرة. ومن ناحية أخرى، فإن الاستجابة لتغيير الآراء والظروف الجديدة يتناسب بشكل كبير مع نهج النمط الثاني. وفي مشروع (راندستادريل) تمَّ اتخاذُ القرار لتُنفَّذ هذه التدخلات رغم تأخُّرها، وكان ذلك ممكناً من خلال المشاورات في دوائر التعاون وصُنع القرار في الهيئة الاستشارية الإدارية، حيث تمت الموافقة على هذه المقترحات.

وكان من المعقول أن ترفض بلدية لاهاي هذه المقترحات المتأخرة للتغيير، بما أنها كانت ستتحمل المخاطر المالية. ويمكن تفسير عدم الرفض بأن عضو بلدية لاهاي كان أيضاً صاحب محفظة المشروع، وبالتالي كان عليه دائما موازنة ولائه لجهات مختلفة في أفعاله.

ومع ذلك، في النهاية لم يكن هناك أي توازن بين إدارة المشروع والابتكار فيما يتعلق بعواقب هذه القرارات. ويمكن القول إنه على المستوى الإداري، كان التعويض عن الجانب التجاري وتفكُّك العلاقات حسب ترتيبات النمط الثاني مبالغاً فيه. ويبدو أنهم انقطعوا عن المستويات الإدارية الدنيا، فقد قاموا بتيسير التغييرات، ولكن التغيرات في النطاق كانت متأخرة وجذرية، وتسببت بدرجة كبيرة في تعقيد المشروع. وقد شعرت المستويات الدنيا من إدارة المشروع بعواقب هذه التغييرات أكثر من غيرها. وفي هذه المستويات الإدارية ظهرت مشاكل تكامل النظام، كما وضَّحنا سابقاً. وبدون مساعدة مصطلحات مرجعية محددة للغاية (انظر أعلاه)، كان لديهم صعوبة في تطبيق هذه التغييرات ودمجها في النظام. لقد كانوا مضطرين لتحقيق معظم هذه الأنشطة الجذرية خلال فترة التجربة، والتي كانت فترةَ انشغال وضيق في الوقت. وعلى الرغم من

التحذيرات من الجهات المعنية بالمشروع، قررت الهيئة الاستشارية الإدارية في (راندستادريل) عدم تمديد فترة التجربة بشكل كبير. وما يُبيِّن انقطاع المديرين عن «ميدان العمل»، هو أنه لم يكن هناك سوى قدر ضئيل من التسامح مع التمديد في الهيئة؛ ويرجع ذلك إلى حقيقة أن بعض أعضاء مجالس البلديات لم يكن لديهم وسيلة نقل قطار بديلة خلال مرحلة تحويل (راندستادريل)، وكان ذلك سبباً رئيساً للتوتُّر وعدم القدرة على إدارة فترة التجربة.

3- تعليمات السلامة: المدخل القائم على العمليات:

تقليديًّا، يتبع ضمان السلامة في المشاريع الكبيرة مدخل النمط الأول، حيث يتم وضع المعايير، ويتم التحقُّق من امتثال النظام لهذه المعايير، ولكن هذا المدخل تعثَّر في مشروع (راندستادريل) بسبب غياب معايير موضوعية. وعلى الرغم من أنه تمَّ إدراج المعايير في المصطلحات المرجعية، فإنَّ العديدَ منها لم يستند بشكل واضح إلى المعرفة ذات العلاقة بالسكك الحديدية الخفيفة، بل إلى الخبرات ذات العلاقة بالمترو أو الترام. وبمبادة من وزارة النقل عملت هاجلاندن ومفتشية المرور معاً لوضع إطار تنظيمي مؤسسي جديد، وقامت الوزارة بإدراج هذا الإطار في «وثيقة معايير السلامة في مشاريع السكك الحديدية الخفيفة» التي تتضمن الإجراءات والأدوار. وتفوِّض الوثيقة المسؤولية للتنظيم: مدير المشروع (في هذه الحالة، هاجلاندن) يقوم بتحديد المعايير الموضوعية والتثبت من مطابقتها.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن مدير المشروع يتعاقد مع مقيِّم للسلامة مستقل للتأكُّد من وجود «الأدلة» وأنها تفي بالمطلوب. ويوافق المنظم على المعايير، ويوفِّر المزيدَ من التنظيمات. وتتضمن وثيقة المعايير أيضاً إجراء تسليم وثائق السلامة. والوثيقة لا تتضمن معايير جوهرية. وهذا المدخل القائم على العمليات يعطي الأطراف المعنية مساحةً كبيرة لتحقيق نظام السلامة؛ ولذلك فهو يتناسب تماماً مع مدخل النمط الثاني الذي يتسق مع الطابع الابتكاري في المشروع (انظر الجدول 7-1).

التفكير في مراعاة القيمة المقابلة: تدوين واستيعاب المعايير:

إنَّ عدم وجود معايير فنية للسكك الحديدية الخفيفة يجعل تطوير المعرفة أمراً مهماً. فتبادل المعرفة المكثف بين الخبراء من أطراف مختلفة داخل المشروع وخارجه يعدُّ شرطاً لهذا التطوير المعرفي. وهذا التفاعل ينبغي أن يؤدي إلى التدوين والاستيعاب تدريجيًّا؛ إذ إن التعلُّم عن السلامة يؤدي إلى معايير جوهرية يتم استيعابها داخليًّا من قِبل المشاركين في المشروع، ومن خلال هذه المعايير يتم اختبار العمليات والنظام؛ وهذا يضمن السلامة، ويجمع بين مدخل النمط الثاني (التفاعل والتعلُّم) والنمط الأول (تعريف المعايير، وإن كان متأخراً). ولذلك فإن طريقة العمل الإجرائية، كما استُخدمت في (راندستادريل)، لن تنجح إلا إذا تمَّ تطبيق عمليات تطوير المعارف وتدوينها واستيعابها بشكل سليم.

ضمان تطوير المعرفة وتدوينها واستيعابها في (راندستادريل):

تم تدوين واستيعاب معايير السلامة في (راندستادريل) كما يلي:

1- «مديرو السلامة» - واحد في الجزء الخاص بروتردام وثلاثة في هاجلاندن - قاموا بالتنسيق لتطبيق معايير السلامة والأدلة على سلامتها. وامتثالاً لإجراءات وثيقة المعايير، فقد قاموا بجَمْع معلومات عن المعايير والأدلة من جميع مزودي المشروع: هاجلاندن، منظمة مشروع (راندستادريل)، شركات إتش تي إم وآر إي تي، ومصنعي المواد، وغيرهم. وقد مكَّن ذلك لإدارة السلامة ترتيباً تنسيقياً أفقياً واضحاً، وطريقة عملية للتعرُّف على قضايا السلامة.

2- كانت منظمة السلامة في (راندستادريل) منفتحةً بشكل خاص على المنظمات الخارجية الموثوق فيها. وتم التعاقد على تطوير العديد من المعايير مع جهات خارجية، وهذا اعتراف بالمعرفة الفنية من خارج المنظمة. وبالإضافة إلى ذلك، تحت استشارة مفتشية النقل (المنظم) ولويدز ريجيستر (المدقق) حول المعايير والأدلة بشكل منتظم.

لقد نجحت (راندستادريل) في تطوير مدخل للسلامة قادر على إثبات مكانته داخل تنظيم المشروع. من ناحية أخرى، أشارت الانقطاعات في الخدمة وحوادث الخروج عن المسار التي حدثت بعد فترة وجيزة من تشغيل النظام إلى أن محاولات الجَمْع بين مدخلي النمط الثاني والنمط

الأول في إدارة المشاريع غير كافية. والملاحظات التالية تكشف عن بعض المشكلات في الدمج بين المدخلين.

1- نظراً للطابع المبتكر للسكك الحديدية الخفيفة وغياب معايير السلامة المناسبة، كان من الصعب في بعض الأحيان، وعند اتخاذ قرارات مهمة، معرفة صلة هذه القرارات بالسلامة ووضع معايير السلامة المناسبة. وكانت هذه مهمة إدارة سلامة هاجلاندن، وكان ذلك يعتمد على التزام الأطراف الأخرى للكشف عن القضايا ذات الصلة بالسلامة والإبلاغ عنها لإدارة السلامة. وهذا يتطلب استيعاب المسائل المتعلقة بالسلامة لدى هذه الأطراف، ولكن ثبُت أن هذه مسألة غير واضحة، إذ إن إدارة السلامة لم تكن على دراية ببعض القرارات المهمة المتعلقة بالسلامة التي تمَّ اتخاذُها خارج هاغلاندن. وعلى سبيل المثال، قررت منظمة المشروع استخدام نوع خاص من محركات تبديل المسار في القسم المستخدم من قِبل كلٍّ من المترو والترام. وقد امتثلت المحركات تماماً للمعايير العامة في المصطلحات المرجعية والمعايير الإجرائية في وثيقة المعايير. ومع ذلك، فإن المشاكل في واجهة التعامل بين محركات التبديل ونظام السلامة ظهرت في وقت لاحق؛ وهو ما أدى إلى العديد من الانقطاعات في العمليات، ولعب دوراً في انحراف القطار عن المسار في فوريبارك. ولكن لم يُنظر لهذه المحركات أبداً كمشكلة سلامة خلال مرحلة التحقيق، ولم يكن لدى مدير السلامة فرصة أثناء فترة التجربة لتحليل مخاطر السلامة ووضع معايير سلامة إضافية.

2- كانت أدوار الأفراد المسؤولين عن السلامة جديدة، ولمَّا تتوفر بعدُ نماذج يُحتذى بها في هذا الجانب. فقد كانت الأطراف تقوم في الغالب بتفسير أدوارها بشكل إجرائي، وقام مديرو السلامة بتنسيق وثائق السلامة، وكانت شركة لويدز ريجيستر تفرض متطلبات العمليات، وفشلت مفتشية النقل (كمنظِّم للنظام) في توفير المزيد من المعايير بشكل عملي ومفصل. وقد أدَّى هذا التراكم للأساليب الإجرائية إلى استمرار الفجوة في المعايير.

قد أدَّى ذلك بدوره إلى ترسيخ ثقافة أن «ضمان السلامة يعني تطبيق الإجراءات»؛ الأمر الذي كان أكثر وضوحاً خلال فترة الاختبار والتجربة. وعلى الرغم من أن الجميعَ قيَّم فترة التجربة بعد انتهائها بأنها كانت قصيرة جدًّا، فقد تم اعتمادها وشرعت إلى حد كبير وفقاً للخطة. وإلى جانب ذلك، وكما ذكر أعلاه، تمَّ تفسير المعايير حرفياً أثناء فترة التجربة والاختبار (ثلاثة أيام خالية من انقطاع الخدمة)، على الرغم من أنه كان من المفترض أن تكون الانقطاعات المتكررة في الخدمة

خارجَ هذه الفترة سبباً لمناقشة سلامة النظام. وفي غياب المعايير الفعلية، لم يكن لدى إدارة السلامة أي حجة لمعارضة فترة التحوُّل القصيرة وعدم الاستعجال في تشغيل الخدمة، الأمر الذي أصرت عليه الهيئة الاستشارية الإدارية في (راندستادريل).

وفيما يتعلق بالسلامة، فقد كان مدخل النمط الثاني مسيطراً، ولم تحقق الترتيبات المضادة التي تهدف إلى تعويض غياب النمط الأول ما يكفي لمنع وقوع الحوادث.

المناقشة: خاتمة المشاريع الابتكارية:

عند وقوع المشاكل المعروفة مثل التأخير وتجاوز التكاليف أو المشكلات الفنية، يقوم المحللون عادةً باستنتاج صعوبة إدارة المشاريع المبتكرة. وأحد الاستنتاجات الواضحة لمشروع (راندستادريل) هي أن مرحلة التجربة كانت قصيرة جدًّا نتيجة المبالغة في تقدير قيمة الوقت والمال. ولكن مثل هذه الاستنتاجات لم تُقدِّر بما يكفي الجهد المستمر الذي يستغرقه تشغيل مشروع مبتكر. وقد ساعد الإطار المطروح في هذا الفصل على الكشف عن القصة التي انتهت خلال فترة تجريبية قصيرة، وذلك على النحو التالي:

- ضعف الترتيبات المقابلة للمصطلحات المرجعية ذات النطاق الواسع؛ وهو ما أدَّى إلى مشاكل في تكامل النظام حتى بداية فترة التجربة وفي أثنائها.

- التعاون السلس نسبياً بين المديرين مع أنهم فقدوا الاتصال مع مديري المشاريع في المستويات الدنيا ومشاكل تكامل النظام. لقد كانت ابتكارات الإداريين تضع ضغطاً إضافياً على فترة التجربة، ولم يكن المسؤولون على استعداد لتمديد فترة التجربة.

- كانت هناك صعوبة في استيعاب معايير السلامة التي تمَّ تطويرها ذاتياً، وكذلك التصوُّر عن المدة المطلوبة لفترة التجربة.

يوجه مفهوم «العقل» المحلل إلى القيم المضادة لخيارات التصميم وديناميكيات المشاريع. وباستخدام هذا الإطار ومفهوم «العقل»، يُمكن للمحلل اكتشاف التوترات بين إدارة المشروع

والابتكار في مشاريع واقعية مثل (راندستادريل)، حيث توضِّح أربع ملاحظات هذه التوترات كالتالي:

- خليط من المداخل، ولكن حرية تصرُّف ضئيلة لمديري المشاريع:

لم يستخدم مشروع (راندستادريل) مدخلاً واحداً فقط، بل هو مزيج متميز من المداخل. واستنتاج أن مشروع (راندستادريل) تمَّ تشغيلُه بشكل تقليدي (النمط الأول) لا يُمكن تبريره من خلال تحليلنا. وفي الواقع، كان أحد الخيارات التوجيهية الثلاثة (أي تفكيك وتسويق العلاقات في المشروع) مستوحياً من النمط الأول. أما التوجيهان الآخران فكانا مستوحيين من النمط الثاني. وقد تبين أن اختيار المدخل كان يعتمد بشكل كبير على الظروف السياسية في تهيئة المشروع وليس على احترام إحدى القيم المتنافسة في المشاريع المبتكرة. لقد أعطى التوجه السياسي محفزاتٍ لتبني مصطلحات مرجعية وظيفية (النمط الثاني). فلم يكن المبادرون قادرين على انتظار تحديد مواصفات المصطلحات المرجعية. وبالنسبة لأنظمة السلامة، فقد «أجبر» غياب المعايير والإرادة السياسية لمقاومة المركزية (راندستادريل) على اعتماد مدخل النمط الثاني.

ويشير ذلك إلى أن إدارة المشروع تبدأ بالفعل باتخاذ ترتيبات مضادة للقرارات المُتخذة خارج نطاق التأثير.

- من الصعوبة مواجهة مدخل تمَّ إعداده وتبنيه:

يبدو أنَّ هناك نمطاً في توزيع المدخلين على قيم المشروع المختلفة (مثل، الوقت والمال والجودة والسلامة)، خاصة الأبعاد المالية والزمنية التي تمَّت إدارتها من خلال مدخل النمط الأول. وقد نتج ذلك عن هيكل الحوافز الذي كان نتيجة للتمويل الإجمالي المقطوع، وعقد «تسليم المفتاح» في لاهاي. ولذلك فإن التوجيه القائم على الاعتبارات المالية البحتة يُحقِّق مكافآت كبيرة. ولقد كانت الرغبة الشعبية للحد من انقطاع خدمة النقل العام الإقليمي للسكك الحديدية قدرَ الإمكان لها أيضاً أثرٌ على العملية، فقد وُجد أنَّ الترتيبات المضادة (من النمط الثاني) لتفكيك وتسويق العلاقات كانت ناجحة إلى حد كبير. وقد ساعدت ترتيبات التعاون الأفقي، مثل هيئة (راندستادريل) الاستشارية الإدارية (المديرين الإداريين)، في اتخاذ قرارات ابتكارية مهمة في مرحلة لاحقة من المشروع. لقد كانت أبعاد الجودة والنطاق والسلامة تُدار بأسلوب النمط الثاني، وكان للترتيبات المضادة (من

النمط الأول) أوجهُ قصور؛ ما يعني أنهم لم يضفوا الطابع المؤسسي على الدروس المستفادة لمنافسة قيم الوقت والمال. ولقد كانت المتطلبات حول الوقت والمال واضحة، وأما المتطلبات المتعلقة بالجودة والسلامة فقد بقيت وظيفيةً وقائمة على العمليات.

وبناءً على هذه الملاحظة، يبدو أنه من الصعب تحديد معايير متكاملة وموثوقة خلال وقت تشغيل المشروع بعد إتاحة المجال للابتكار.

- مستويات متعددة تجتمع في فترة التحوُّل والاختبار والتجربة:

قد يعتقد البعض أن هناك جهةً رئيسية تقوم بتقييم قرارات تصميم المشروع وتحديد الإجراءات المقابلة بشكل مقصود. وهذا بالطبع لا يعكس حقيقة إدارة المشاريع، إذ إن معظم المشاريع الهندسية الكبيرة تشتمل على قرارات يتخذها السياسيون وصولاً إلى العمال حِيال مجموعة واسعة من القضايا، وفي مراحل زمنية مختلفة. والمستويات المختلفة تجتمع في نهاية مرحلة الإعداد، وفي حالة مشروع (راندستادريل)، كانت فترة التجربة تُمثِّل هذه المرحلة. وفي هذه الفترة القصيرة، اتضح غياب تكامل النظام ومعايير موثوقة ومحددة سلفاً، نتيجة لعدم اتخاذ الإجراءات المقابلة حيال النمط الثاني، وكان يتعين حل هذه الإشكاليات من قِبل المديرين على المستوى التشغيلي. وفي الوقت نفسه، أصبح المستوى السياسي (الإداريون المحليون) أكثر انخراطاً؛ نظراً لتفاقُم طول المرحلة التي طال انتظارها في تصورهم. لقد أثَّر هذا التصوُّر على تحمُّلهم للمزيد من التأخير، على الرغم من أن المديرين التنفيذيين ومديري السلامة كانوا في أمسِّ الحاجة للمزيد من الوقت لتكامل النُّظم والمعايير المختلفة بالشكل الصحيح.

- طبقات متعددة من الابتكار، وآثار متعددة على مداخل الإدارة:

كان من المفترض أن مدخل النمط الثاني يتلاءم مع الابتكار بشكل أفضل من مدخل النمط الأول، ومع ذلك، لم تكن جميع الابتكارات مبنية على مدخل النمط الثاني. لقد كان الابتكار في مشروع (راندستادريل) متعدد المستويات، وكان المشروع مبتكراً من النواحي القانونية والمؤسسية والتقنية. فالابتكار القانوني وبعض الابتكارات المؤسسية تضمنت اللامركزية في إدارة المشاريع ولوائح السلامة ووضع المعايير. هذه الابتكارات كانت أصولها خارج نطاق المشروع، فهي أتت نتيجة توجهات السياسة الوطنية، ونتج عن ذلك مدخل من النمط الثاني بامتياز. وبالإضافة إلى ذلك،

كان الابتكار الفني - فيما يخصُّ واجهات تعامل جديدة بين عدد من الأنظمة الجديدة والقديمة في النظم التقنية- يخدمه مدخل النمط الثاني أيضاً، على الرغم من أنَّ قرار اعتماد هذا المدخل لم يكن دافعه الابتكار ولكن التأثير السياسي. ومع ذلك، فإن تمويل المشروع، بما في ذلك الجمع بين التمويل الإجمالي المقطوع وعقد «تسليم المفتاح» في لاهاي، كان حافزاً للتوجيه المبني على الوقت والمال، كما هو معهود في النمط الأول. وعلاوة على ذلك، شكَّلت المناقصة الجديدة لشركات النقل عائقاً للتعاون الأفقي (النمط الثاني)، إذ إن شركة إتش تي إم لم تكن متأكدةً من دورها كناقل في المستقبل رغم أن التزامها كان أمراً حيوياً للمشروع في ذلك الوقت. وهذا يشير إلى أنه ليست جميع أنواع الابتكار تُوجِّه مديري المشاريع لنهج النمط الثاني. ولذلك، إذا كان الابتكار يأتي من مستويات مختلفة، فقد يواجه مديرو المشاريع مطالب متضاربة بشأن اختيار المدخل المناسب.

ويعد الإطار (الجدول 7-1) المقترن بمفهوم «العقل» مفيداً في استكشاف التوترات بين الابتكار وإدارة المشاريع باستخدام مشروع مبتكر من واقع الحياة. وفي الواقع، هناك قيمٌ ومبادئ مسبقة ومهيمنة في أدبيات «إدارة المشاريع» و«الابتكار». وقد تمَّ البحث في دراسة الحالة عن محاولات مديري المشاريع للتوفيق بين هذه المبادئ. وبطبيعة الحال، وكما تمَّ التوصل إليه، فإن مدير المشروع في الواقع ليس لديه الوقت أو القدرة لإجراء مثل هذا التحليل الذي قُمنا به في هذه الدراسة بعد أن اتضحت الرؤية، واتخاذ الإجراء المناسب حياله. ففي سياق متعدد الأطراف ومتعدد المستويات، من الصعب أن نتوقع من مدير المشروع إيجاد وتحقيق مزيج مثالي بين إدارة المشروع والابتكار بمفرده. ومع ذلك، بإمكانه على الأقل أن يأخذ في اعتباره الموازنة بين القيم المتنافسة في المشاريع المبتكرة، وأن يبذل جهودهُ لتحقيق ذلك الهدف.

الفصل الثامن

استكشاف القدرات الابتكارية لدى شبكات المديرين وداخل الحكومات: فنٌّ مسح الحدود وعبور الحدود

جوريس فويتس وفيليب ديرينك

(**Joris Voets and Filip De Rynck**)

مقدمة:

يستكشف هذا الفصل الابتكار في إدارة الشبكات بين الحكومات. وقد تمَّ تناوُل التساؤلات التالية: من هم مديرو الشبكات الفعليون؟ ما أدوار الإدارة في هذا السياق؟ وكيف تدعم هذه الأدوار القدرات الابتكارية لحل المشاكل بين الحكومات؟ سوف يتم الإجابة عن هذه الأسئلة من خلال استخدام مدخل شبه استقرائي. أولاً، سوف يتم تقصي إدارة الشبكات باستخدام الإطار الذي وضعه كيكيرت، كليجن وكوبنجان (Kickert, Klijn and Koppenjan)، واقتراح بعض العناصر الإضافية لإدراجها. ثانياً، سوف يتم تصنيف الأدوار وبيان أن المزجَ بينها يخلقُ قدراتٍ جديدةً بين الحكومات. وتُستمد الأدلة العلمية من بيانات دراسات حالات عن شبكتين بين الحكومات الفلمنكية.

تستند جميع أنواع الشبكات على الثقة وتبعيات الموارد بين لاعبين شبه مستقلين (شاربف Scharpf، 1997). الشبكات بين الحكومات هي نوع خاص من الشبكات؛ لأن اللاعبين ذوي العلاقة عبارة عن حكومات مختلفة. وعلى هذا النحو، فإن الطابع المميز هو أنها تنطوي على «أنشطة عابرة للحدود، ولديها وحدات تتميز بامتلاك الأراضي والهوية والسلطات الممنوحة» (أغرانوف Agranoff، 2008، ص 1).

وعلى غرار جميع الشبكات، تحتاج الشبكات بين الحكومات لمن يُطْلِقُها (مارش وسايمون March and Simon، 1958) ويدير أنشطتها (هوكسهام وفانجن Huxham and Vangen،

2005). ومن المفترض أن أيَّ قدرة ابتكارية لحل المشاكل بين الحكومات من خلال الشبكات تكون نتيجة للهندسة الاجتماعية المعرَّفة هنا بإدارة الشبكات (كيكيرت وآخرون Kickert et al.، 1997(أ)؛ كليجن وتيسمان Klijn and Teisman، 1997). وسوف يتم الإجابة عن الأسئلة التي تم تناولها في هذا الفصل من خلال الجَمْع بين الرؤى المكتسبة من أدبيات شبكات العلاقات بين الحكومات ودراسات شبكات السياسات، وباستخدام دراسات حالات عن شبكتين بين الحكومات الفلمنكية (فويتس Voets، 2008).

عبور الحدود ومسح الحدود والإدارة المبتكرة:

تتمثل الفرضية الرئيسية لهذا الفصل في أن الإدارة بين الحكومات في المنظمات العامة (بشكل رئيسي) لا يمكن أن تكون ابتكارية إلا إذا كان المديرون المفترضون من نوع عابري الحدود. وفيما يلي خمسة أدوار إدارية مختلفة، وسوف يتم تحليل خصائص الأفراد الذين يقومون بهذه الأدوار. ويبين التحليل أنه يجب على المديرين الجَمْع بين بعض الخصائص المماثلة للأشخاص الذين يتمتعون بموقع عبور الحدود، وأن هذه الأدوار تُمثِّل أنواعاً مختلفة لعبور الحدود. أولاً، سوف يتمُّ تشخيص ملامح هؤلاء الأفراد الذين يعبرون الحدود وما تعنيه الإدارة المبتكرة بين الحكومات في هذا السياق.

خصائص الأفراد العابرين للحدود:

ثمة عدد وفير من الأدبيات الإدارية حول مفهوم الأفراد العابرين للحدود (انظر على سبيل المثال: ليفر وهوبرLeifer and Huber، 1977؛ ليفير وديلبسك Leifer and Delbecq، 1978؛ توشمان وسكالانTushman and Scalan، 1981؛ جيميسون Jemison، 1984). تاريخيًّا، تمَّ استخدام المفهوم بشكل رئيسي فيما يتعلق بإدارة أصحاب المصلحة، ولا سيما في الحالات التي تكون فيها نسبة عدم اليقين مرتفعة. في ظل هذه الظروف، يقول روبنز وكولتر (Robbins and Coulter، 2002، ص 77) إنه ينبغي على المديرين أن يبذلوا جهداً أكبر في إدارة علاقاتهم مع أصحاب المصلحة. ويعتبران تخطي الحدود مسألةً حاسمةً في مثل هذه الجهود، ويؤكدان أنها تتضمن أشكالاً محددةً من التفاعلات مع مختلف أصحاب المصلحة الخارجيين، إذ إنها تركِّز على تبادل المعلومات (من أجل الحد من عدم اليقين). وعند القيام بذلك يتواجد عابرو الحدود في أماكن متعددة حيث يجتازون المسح والرقابة البسيطة للبيئة. وقد أظهرت الدراسات العلمية

للإدارة أنَّ عابري الحدود لديهم «روابط قوية داخلياً وخارجياً، ما يمكّنهم من جَمْع ونَقْل المعلومات من خارج وحداتهم الفرعية» (توشمان وسكالانTushman and Scalan، 1981، ص 84).

وتشير هذه البحوث إلى أن الجدارة لدى هؤلاء تلعب دوراً مهما في تحديد مكانتهم عبر الحدود؛ إذ إن مجموعة الروابط الداخلية (في الوحدة الإدارية أو المنظمة الخاصة بهم) والروابط الخارجية (مع الوحدات أو المنظمات الأخرى) تُحدِّد كفاءتهم في نظر الآخرين ومكانتهم عبر الحدود (1981، الصفحات 94 و96). ويُنظر إلى عبور الحدود هنا كمكانة للدور مبنية على جدارات مدركة، والجمع بين الاثنين يبدو ضرورياً من أجل إضفاء الشرعية على الإدارة الابتكارية في العلاقات بين المنظمات.

في الآونة الأخيرة، استعرض سوليفان وسكيلشر (Sullivan and Skelcher، 2002) الأبحاث العلمية المتعلقة ببناء القدرات الفردية والتنظيمية والتعاونية في القطاع العام (انظر أيضاً أعمال Agranoff, Bingham, Huxham, Keast, Mandell, McGuire, O›Leary, Vangen). فالوظائف التي يقوم بها عابرو الحدود، أو كما يسمون أنفسهم «الشبكيين» (reticulists)، جزءٌ من المستوى الفردي (من سمات مستويات فردية أخرى، الثقة والقيادة). عابرو الحدود هم أفراد يمتلكون المزيجَ المناسب من المهارات الداعمة للتعاون. وفي هذا التصوُّر المعاصر، يتضمن اجتياز الحدود أكثر بكثير من مجرد تبادل المعلومات؛ إذ إن تحقيق التعاون هو الهدف الرئيس. وقد لخَّص سوليفان وسكيلشر خصائص عابري الحدود على النحو التالي: القدرة على مسح الحدود (أي التقدير الدائم للبيئة المتغيرة)، والقدرة على لعب الأدوار المختلفة، الاتصال، التنبؤ، تكوين الشبكات، التفاوض، حل النزاعات، المخاطرة، حل المشكلات، وإدارة الذات (Sullivan and Skelcher، 2002، ص 101-102). ويتميز عابرو الحدود بوصفهم أشخاصاً في شبكات الاتصال، وبناء الثقة هي واحدٌ من أهم الأنشطة التي يركِّزون عليها.

ووفقاً لبيكر (Baker, 2006)، فقد تبنت أدبيات السياسة العامة مفهوم عابري الحدود كصانعي العلاقات ومديريها. ونقده هو أن الدراسات تُركِّز أساساً على السمات التي يجب أن يمتلكها هؤلاء الأشخاص من أجل تحقيق هذه القدرة الإدارية في العلاقات، إلا أن هناك قلة من الدراسات بشأن أنشطة الذين يجتازون الحدود في مراحل تطوير المنظمة باستخدام منهجية دراسة الحالة التتبعية الطولية. وفي الاستثناءات القليلة التي استشهد بها بيكر، تشير الأدلة إلى أنَّ عابري الحدود يقومون بأداء أنشطة مختلفة في مراحل مختلفة (لوندز وسكيلشر Lowndes and Skelcher، 1998؛ نقلاً عن بيكر، 2006). كما شدَّد كذلك على ضرورة الربط بين المستويات الفردية والتنظيمية، إذ إنَّ الالتحام (الاندماج) للحدود بين المنظمات يعدُّ نتيجة للاندماج الذي ينشأ بين الأفراد المهمين الذين يمثلون هذه المنظمات: «الاندماج على المستوى الفردي يعدُّ شرطاً أساسياً للاندماج التنظيمي» (2006، ص 17). وسنرى لاحقاً أن هذه الثنائية هي كذلك من استنتاجات البحث في هذا الفصل.

وهناك بعض اللبنات الأساسية لتحليل عبور الحدود في دراستي الحالة أدناه: مكانة وسلطة الدور في الحدود، الكفاءة المدركة، مجموعة من المهارات، أهمية الموثوقية، الحاجة إلى دراسة أنشطتها، وكذلك اختلاف الأدوار في مراحل مختلفة، والتركيز على الاندماج بين الأشخاص والمنظمات. وفيما يلي سوف يتم تعريف الإدارة الابتكارية في سياق العلاقات بين المنظمات الحكومية وكيفية ارتباطها بالأفراد عابري الحدود.

الأفراد عابرو الحدود والإدارة الابتكارية:

يمكن تعريف الإدارة الابتكارية هنا على أنها محاولات متعمدة من قِبل أشخاص في مواقع عبور الحدود لتغيير النظرة إلى الروتين القائم وبناء التفاعلات بين المنظمات العامة المستقلة (في هذه الحالة مستويات حكومية مختلفة) لإعادة صياغة العلاقات القائمة وأساليب التفاعل، وبالتالي خلق فرص لسياسات جديدة للتعاون، أو على الأقل إيجاد عمليات جديدة يُتوقَّع أن تقود إلى أشكال جديدة من التعاون. مصطلح «الإدارة» هنا يعني أن الإطار الجديد يحدث دون تغيير في الوضع القانوني أو المؤسسي للعلاقات بين الحكومات. والمقصود بـ «متعمدة» في التعريف هو أن الإدارة موجهة نحو الهدف، وتتسم بالعقلانية والتفكير الإستراتيجي والاستفادة من التغييرات في البيئة (أي مسح الحدود). وهكذا، فبرغم أهمية المؤسسات إلا أن التركيز هنا على نشاط الأفراد والمنظمات ضمن هذه البيئات، بما في ذلك الاستخدام الفعَّال للظروف البيئية[28]. وبعبارة أخرى، يعتبر عابرو الحدود مبتكرين إذا أنشؤوا روابط جديدة بين التغييرات في البيئة وسلوك المنظمات، وفي سياق العلاقات الحكومية على وجه الخصوص.

عابرو الحدود: مَن هم؟

من أجل إدارة الشبكات بين الحكومات بنجاح، يجب على الأفراد المؤثرين مسح وعبور حدود المستويات الحكومية والسياسة والإدارة والقطاعين العام والخاص، وكذلك اللاعبون المؤثرون في السياسات المختلفة، وما إلى ذلك. وفي هذا الصدد، فإن تواجد إدارة الشبكات على مفترق الطرق بين السياسة والإدارة كان محلَّ اهتمام خاص في الحالات المدروسة، خاصة أنَّ هذا

الجانب والدور المحدد للمسؤولين الحكوميين لم يحظ حتى الآن بالاهتمام الكافي في الأدبيات المتعلقة بالإدارة بين المنظمات الحكومية (أغرانوف Agranoff، 2004).

وقد أظهرت الدراسات العلمية في القطاع الخاص أنه في وجود نسبة عالية من عدم اليقين في المهام، يزداد عدد الأدوار في الحدود للتعامل مع الزيادة في متطلبات معالجة المعلومات (توشمان Tushman، 1977، ص 594-600). وكثيرًا ما يكون هناك أكثر من عابر واحد للحدود: «ظهور عابري حدود متعددين بوظائف متعددة في مراحل مختلفة يتفق مع الأدبيات الحالية» (بيكر Baker، 2006، ص 15-16). ويعطي بيكر (2006) تفريقاً إضافياً مفيداً بين ظهور رواد السياسات (قائد سياسي بارز) وظهور رواد التعاون (مسؤول في الحكومة). وقد أظهر في دراسته للشراكة بين القطاعين العام والخاص أن كليهما يلعب أدواراً مهمة ومناوبة، وإنْ كانت مختلفة وَفْق مراحل مختلفة.

وعادةً لا يوجد مدير واحد في الشبكات بين الحكومات (أغرانوف Agranoff، 2007). ويتم تطوير أنشطة إدارة الشبكات من قِبل القطاع العام أو الخاص على حد سواء، بما في ذلك السياسيون في السلطات التنفيذية/ التشريعية، وموظفو الخدمة المدنية من الوكالات/ الإدارات، والتكنوقراطيون / ذوو المهارات المتعددة أو مزيج من هذه الجهات (كيكيرت وآخرون Kickert. et al، 1997 (ب)؛ هكسهام وفانجن Huxham and Vangen، 2005). وكثيرًا ما تكون الإدارة نتيجة لهذه الجهود المشتركة. ومصطلح «مشتركة» هنا لا يعني بالضرورة أن ذلك هو نتيجة تعاون متعمد أو عقلاني أو العمل الجماعي، ولكن في الغالب تكون الإدارة نتاج أنشطة مترابطة بشكل ضعيف من قِبل سياسيين ومديرين يعملون بشكل فردي على مستويات مختلفة وفي مواقف مختلفة في الشبكة. وبالتالي من المتوقع العثور على أكثر من عابر للحدود في الحالات المدروسة سواء من السياسيين أو موظفي الخدمة المدنية.

مدخل نوعي شبه استقرائي:

اختار المؤلفون بحث دراسة الحالة كمنهجية؛ لأنها تبرز الإجراءات والأنشطة المخفية، وتتيح إجراء تحليل ديناميكي (ين Yin، 2003). ومن أجل تحليل الذين يمتازون بعبور الحدود وخصائصهم، ولتقييم قدراتهم الابتكارية؛ تم تبني مدخل شبه استقرائي ونوعي في هذه الدراسة.

الخطوة الأولى– رسم خريطة للأنشطة الإدارية:

أولا، تمَّ رسم خريطة للأنشطة الإدارية بدءاً بإطار إدارة الشبكات الذي وضعه كيكيرت وآخرون (.Kickert et al، 1997 (ب))، ويشتمل على مجموعة واسعة من إستراتيجيات إدارة الشبكات. وقد قام كيكيرت وآخرون بتنظيم الإستراتيجيات في مجموعات بناءً على المستوى المستهدف (لعبة السياسات أو الشبكات) وعلى نقاط التدخل (التفاعلات أو الأفكار).

وقد ميَّز كيكيرت وآخرون أولاً بين أنشطة إدارة العمليات وأنشطة الإدارة المؤسسية. فالمستوى الأول هو مستوى اللعبة، حيث تهدف «إدارة اللعبة» إلى التأثير على عمليات التفاعل بين الأفراد في لعبة السياسات[29] في سياق يَعتبر مَن يديرون الشبكة أن هيكلها ثابت. والمستوى الثاني هو مستوى الشبكة، حيث تهدف الإدارة إلى تغيير أو تعديل عناصر في الشبكة بحد ذاتها. ويشير (دستور الشبكة) إلى جميع الأنشطة التي تهدف إلى التغيير المستدام في الشبكة نفسها، حيث إنها تعيد تحديدَ القوانين وتغير توزيع الموارد، ومن ثَمَّ فهي عبارة عن «حوكمة علوية» للشبكة (كليجن Klijn، 1996). وتحاول إستراتيجيات تكوين الشبكة التأثير على السياق أو ساحة العمل التي تتم فيها اللعبة بين الأفراد، في حين تحاول الإدارة على مستوى اللعبة التأثير على العمليات الجارية داخل مؤسسة الشبكة. وتعتبر مساحة العمل بين الحكومات الإطارَ المؤسسي الذي يقع فيه كلا المستويين.

التمييز الثاني ذو علاقة بالسؤال: هل الإدارة تركز على المضمون أم على العمليات؟ وبالتالي هل تحاول العمل على أفكار وتصوُّرات الأفراد أم التأثير على وسائل التفاعل بين اللاعبين؟ وتطوير خطاب جديد أو لغة مشتركة هو مثال على إدارة المضمون، في حين أن البت في إجراءات جديدة لصُنع القرار هو مثال على إدارة العمليات.

ومن المتوقع أن تُسهم هذه الإستراتيجيات في جودة عمليات وَضْع السياسات (مثل: الحفاظ على سير العملية، وتحسين المناقشات أو الطريقة التي يتم من خلالها صُنع القرار أو كيفية تنظيم التفاعل بين المشاركين) والمنتجات التابعة للشبكة (مثل: التعلُّم، تغيير أسلوب الخطاب، تخطيط الوثائق والقرارات، و«الإنجازات المادية» في الميدان). ويستعرضُ الجدول(1-أ) في الملاحق المجموعة الكاملة من إستراتيجيات الإدارة، ولكنها لن تُناقش هنا بالتفصيل.

استخدام وفائدة هذه الإستراتيجيات الإدارية يعتمد على السياق: «ليست جميع الإستراتيجيات مناسبة لكل موقف» (كيكيرت وآخرون .Kickert et al، 1997 (ب)). وبالتالي، فإن التحدي لمديري الشبكات هو استخدام الإستراتيجية الصحيحة أو مجموعة من الإستراتيجيات في الوقت المناسب.

الخطوة الثانية– تصنيف أدوار الإدارة:

ثانياً، استناداً إلى خريطة للأنشطة الإدارية (للمزيد من التفصيل، انظر فويتس Voets، 2008)، قامت هذه الدراسة بتصنيف للأدوار، حيث تمَّ وضع تصنيف للأدوار على أساس الواقع الفعلي للسلوك الإداري لدى الأشخاص في دراسات الحالة، ولكن باستخدام مجموعة إستراتيجيات إدارة الشبكات المذكورة أعلاه. ومن المعترف به أن هذا التصنيف مثل غيره من التصنيفات، له حدود ولكنِ المؤلفون يرون أنه يوفِّر أساساً لإجراء اختبارات بشكل مُنظَّم على نطاق أوسع من دراسات الحالة أو البحوث الكمية.

ويتمُّ بناء تصنيف الأدوار من خلال ترميز البيانات من حيث نوع إستراتيجيات الإدارة (لعبة و/أو شبكة، والأفكار أو التفاعلات)، مستوى النشاط (مرتفع / متوسط / منخفض)، ونوع النشاط السائد لدى الجهات (التشغيلي، الرؤية، تكوين الشبكات، القيادة، الإبداع). وقد قام الباحثون بتحديد الأدوار استناداً إلى التقييمات التي أجراها المبحوثون. وأخيراً، تم تحديد هذه الأدوار على مستوى الشبكة ككل. ولم يتم تحليل الأدوار على مستوى اللعبة (مثل، الألعاب التي تمت حول موضوعات وقضايا معينة)، رغم أن ذلك كان سيؤدي بالتأكيد إلى تصوُّر أدق عن طبيعة اجتياز الحدود.

دراسات الحالة:

ملاحظات البحث:

تم تحليل حالتين باستخدام وسائل متعددة، ومن خلال ثلاث جولات متتالية من التحليل: مسح سريع للحالة، يليه تحليل متعمق للوثائق استناداً للمصادر الأولية والثانوية، ثم سلسلة من المقابلات الشخصية شبه المنظمة والمفتوحة وجهاً لوجه. وفي حالة مشروع جينتزي كانالزون تمَّت مقابلة 27 مشاركاً، ويشمل التحليل الشبكة من نشأتها في عام 1993 حتى يونيو 2004. وفي حالة باركبوس جينت تمَّت مقابلة 25 مشاركاً، ويشمل التحليل الفترة ما بين ربيع عام 1996 ويوليو 2007.

حالة «مشروع جينتزي كانالزون»:

مشروع جينتزي كانالزون هو عملية تخطيط إستراتيجي مستمرة (بدأت في عام 1993) في المنطقة المحيطة بقناة جينت تيرنويزن. والقضايا المتعلقة بهذا المشروع معقدة، فهناك أنشطة اقتصادية مكثفة في منطقة القناة البحرية الصناعية، إلى جانب أعباء كبيرة على الجوانب البيئية. تاريخيًّا، يشمل المكان عدداً من المناطق السكنية. والتطوير الموازي وغير المنسق للإسكان والأنشطة الاقتصادية في آن واحد أدَّى إلى تشابك وتداخل المنطقتين؛ وهو ما أدَّى بدوره إلى زيادة الضغوط على المنطقة.

والهدف الرئيسي من مشروع جي كي هو التوفيق بين وظائف المنطقة السكنية والصناعية من خلال نهج متكامل وبمشاركة الجهات ذات العلاقة. ويهدف مشروع GK إلى تحسين جودة البيئة وزيادة آفاق التنمية الاقتصادية عن طريق الحد من تلوث التربة والماء والهواء، وتحسين جودة المعيشة للسكان من خلال برامج تطوير البنية التحتية (مثلاً، عن طريق إقامة مناطق عازلة بين المساكن والمناطق الصناعية)، وربط المناطق السكنية، وتطوير تدفقات حركة المرور في المنطقة، ومصادرة المساكن في المناطق غير الصالحة للسكن، وإعادة تنظيم أنظمة المياه والطرق والسكك الحديدية، ونقل الشركات إلى مناطق مناسبة. وينبغي تنسيق هذه التنمية من خلال رؤية مشتركة لتطوير المنطقة.

أعضاء الشبكة الرئيسيون هم: الحكومات المحلية الثلاث، وحكومة المقاطعة، وعشرات الوحدات الحكومية في الحكومة الفلمنكية، والحكومات الهولندية، ومجموعات المواطنين، والشركات، ومجموعات المصالح السياسية، والاستشاريون، والأحزاب السياسية. والقطاعات السياسة المعنية تشمل الاقتصاد، والتخطيط المكاني، والبنية التحتية العامة (الطرق والمياه)، والبيئة.

حالة «باركبوس جينت»:

باركبوس جينت هي عملية سياسة مستمرة (بدأت في عام 1996) لتطوير حديقة متعددة الوظائف في جنوب المنطقة الحضرية من مدينة جينت. والقضايا والطموحات في مجال التركيز معقدة؛ إذ إنها مساحة أرضية مفتوحة، وعليها ضغط نتيجة التحضُّر في منطقة جينت الكبرى. وهناك مطالب مختلفة: (التراث، حديقة العلوم، الزراعة، الترفيه، السكن، الطبيعة، إلخ)، وهذه

المطالب يجب أن تتوافق مع طموحات عدد من الجهات المعنية لتحقيق غابات كبيرة في منطقة التركيز (250 إلى 300 هكتار وفق السياسات الفلمنكية).

وقد كرَّست الشبكة الكثيرَ من طاقتها لتطوير وتنفيذ خطة مكانية قانونية يمكن أن تستوعب المصالح المختلفة، مع مراعاة هدف عدد من الجهات فيما يخصُّ الغابات. وهي تواجه حاليًّا التحدي المتمثل في تنفيذ الأهداف والطموحات في خطة التنفيذ المكاني.

وأعضاء الشبكة الرئيسيون هم: الحكومات المحلية الثلاث، وحكومة المقاطعة، وعشرات الوحدات الحكومية، والحكومة الفلمنكية، ومجموعات المصالح السياسية، والاستشاريون. والقطاعات السياسة المعنية تشمل الاقتصاد، والتخطيط المكاني، والزراعة، والترفيه، والبيئة.

تصنيف أنشطة الإدارة والمديرين والسمات الرئيسة:

دروس من إطار أنشطة إدارة الشبكات:

أثبت الإطار الذي قدَّمه كيكيرت، كليجن وكوبنجان جدارته كمرجعية في التحليل. وهناك بعض الدروس التي يمكن الاستفادة منها في تطوير أو استخدام هذا الإطار في البحوث المستقبلية.

أولاً، مع أنه بالإمكان تحديد كل إستراتيجية على حدة (إلى حد ما)، فإن الإستراتيجيات في كثير من الأحيان مجتمعة في الممارسة العملية. وهذا الاجتماع قد يكون في وقت واحد أو بصفة متتابعة. وأحياناً يكون موازياً، وأحيانا في مرحلة لاحقة، حيث يتم استخدام الترتيب[30] والإصلاح الدستوري. ويُستخدم الإصلاح الدستوري، على سبيل المثال، لتحقيق جدول أعمال الشبكة، ويحاول مديرو الشبكة ترتيب هيكل رسمي للشبكة.

ومن أجل القيام بذلك في كل حالة من الحالات، يحاولون إعداد وتجهيز شخص معين لتولي القيادة الرسمية للشبكة.

ثانياً، ينبغي ألا يكون التركيز فقط على إستراتيجيات إدارة الشبكة؛ لأن ذلك قد يؤدي إلى أن تكون نتائج التحليل محدودة ومشابهة لما كان سائداً في أيام مدرسة الشبكات الهولندية. وتوافقاً مع ما ذكره هوكسهام وفانجين (Huxham and Vangen, 2005) وغيرهم من الباحثين، فإن هذه

الدراسة تُظهر أن الأساس المنطقي وراء الأدوات والأساليب في معظم الحالات مستوحى من دوافع «سياسية»، وأن الجَمْع بين الاثنين هو ما يعطي الأدوات المعنى «الإستراتيجي» الحقيقي. ولهذا السبب، ينبغي رَبْط تحليل إستراتيجيات إدارة الشبكة بالأهداف الإستراتيجية الكامنة خلف الإستراتيجيات. وخلافاً لذلك، يصبح من الصعب التمييز بين إدارة الشبكة ومجموعة الإجراءات التي يتخذها المشاركون في الشبكة. وبما أن إدارة الشبكة «تهدف إلى تعزيز تعاون الأطراف في حل المشكلات أو وَضْع السياسات» (كيكيرت وآخرون .Kickert et al، 1997 (أ)، ص 43)، يجب النظر في الأهداف الملموسة التي يحاول مديرو الشبكات تحقيقها عند استخدام إستراتيجية إدارية معينة. ويرتب التصنيف إستراتيجيات الإدارة وفقاً لمنطقها «الخارجي»، أما المنطق «الداخلي» في الشبكة ومنطق مديري الشبكات فينبغي أن تكون الخطوة الأولى في دراسة الدوافع من وراء استخدامها؛ ولذلك ينبغي أن تتضمن إدارة الشبكات منظوراً سياسياً يمكن أيضاً أن يؤدي إلى إضافة عدد من الإستراتيجيات إلى التصنيف.

وعلى سبيل المثال، إحدى الإستراتيجيات السياسية المهمة في إدارة الشبكات هي بناء الائتلافات. ففي حالة بي جي، قام أنصار الغابات ببناء تحالف مع مصالح طائفية أخرى من أجل تهميش المزارعين الذين كانوا سيفقدون أراضيهم الزراعية لتحويلها إلى غابات. وقد نجحت جهود بناء الائتلاف؛ لأنَّ مديري الشبكة ربطوا بين أجزاء اللعبة السياسية المختلفة على شكل صفقة تضمنت طموحاتهم لزرع الغابات، وذلك في حزمة من القرارات لم يعد من الممكن تفكيكها في المرحلة النهائية من عملية صنع القرار على المستوى الفلمنكي. وفي أثناء القيام بذلك، تعمَّد مديرو الشبكة إبقاء الإدارة الزراعية خارج الشبكة والسماح لإدارة أخرى تخدم مصالح المزارعين أن تلعب فقط دوراً ثانوياً.

وهناك إستراتيجية ثانية موازية استُخدمت في قضية بي جي، وهي ممارسة الضغوط لضمان عدم إيقاف عملية التخطيط من قِبل السياسيين في أي وقت (على سبيل المثال، بسبب احتجاجات المزارعين)، وإشراك الجمهور العام من خلال أشكال مختلفة من التواصل. ولم يكن إشراك الجمهور العام مجرد وسيلة لممارسة الضغوط، ولكن أيضاً محاولة لتغيير تصورات صنَّاع القرار حول الحاجة لزراعة المزيد من الغابات. وشمل جزءٌ من هذه الإستراتيجية تفعيلَ التنظيم غير الحكومي لدعم إنشاء المزيد من الغابات في منطقة فلاندرس.

ومن خلال إضافة إستراتيجيات لإدارة الشبكة مثل بناء الائتلاف وممارسة الضغوط، يصبح تحليل إدارة الشبكة أكثر دقةً فيما يخصُّ البعدَ السياسي للشبكات والإستراتيجية السياسية التي تلهم

مديري الشبكة. وهذا يؤدي إلى تفسير أشمل للإستراتيجيات الإدارية وأقل تركيزاً على الجانب الإجرائي لإدارة الإستراتيجيات، بناء على تحليل متعمق للأسس المنطقية المستخدمة في الشبكة في حد ذاتها.

ثالثاً، يُظهر التركيز على الأهداف الفعلية لإدارة الشبكة في الحالتين أيضاً أنَّ العديدَ من الإستراتيجيات يتم تطبيقها بشكل متخفٍ. ويواجه مديرو الشبكات معضلةً حيث المتوقع منهم تجسيد روح التعاون في الشبكة وإدارة مصالح الجميع الذين ينتمون إلى الشبكة. ومع ذلك، من أجل تحقيق النجاح، تتطلب بعض أنشطة الإدارة من المديرين التلاعب والقمع والخداع (هوكسهام وفانجن Huxham and Vangen، 2005، ص 66). وفي الحالات المدروسة على سبيل المثال، يتمُّ شحذ همم اللاعبين المهمين أو تهدئتهم باستخدام القوة (باستخدام النفوذ السياسي، بإصدار أوامر حكومية لمغادرة أو انضمام وحدات حكومية أخرى). فلا يسمح مديرو الشبكة لبعض اللاعبين بالمشاركة الكاملة، حيث يقومون بإبعاد آخرين إستراتيجياً. ويتم تعبئة بعض اللاعبين فقط لتجنُّب اللعب السلبي بالسلطة من قِبل فرد آخر. وفي كلتا الحالتين يمارس مديرو الشبكة سيطرةً صارمة ليس فقط من حيث العمليات ولكن أيضاً من حيث المضمون. وعلى هذا النحو، فإن أنشطة إدارة الشبكة مفتوحة وتعاونية جزئياً فقط، فهناك أجزاء على العكس من ذلك تبقى خلف الكواليس.

التميز الفردي أو جهود الفريق:

تؤكِّد هذه الدراسة أن هناك أنواعاً مختلفة من عابري الحدود، وأنه من المثمر بحث الأدوار المختلفة التي يلعبونها في أوقات مختلفة وعلى مستويات مختلفة من الشبكة.

وفي الحالات المدروسة هنا، إدارة الشبكة هي عمل فرق شبكية غير رسمية تجمع الجهات المحلية والمناطقية في الحكومة الفلمنكية، فضلاً عن الخبراء الاستشاريين. وباستثناء منسق المشروع والاستشاريين في شبكة جي كي، ففي كلتا الشبكتين يتم تعيين مديري الشبكة الرئيسيين ذاتياً، حيث يقومون بتطوير أدوارهم الإدارية تدريجياً.

وفي حالة جي كي، على سبيل المثال، كان مسؤولٌ من سلطة الميناء المحلي نشيطاً جداً في محاولة تغيير تصوُّرات عدد من الجهات بأن المشروع بأكمله مجرد تحقيق أهداف اقتصادية، أو أن سلطة الميناء لا تهدف لممارسة التأثير خارج نطاق حدودها عبر الشبكة. هناك أيضاً موظف مدني في المقاطعة يركز على مستوى التفاعلات، ويحاول تطوير واستخدام الشبكات الشخصية لتنشيط

اللاعبين المرغوب فيهم في الشبكة. وفي وقت لاحق يستخدم هذا الموظف أيضاً الموارد في منظمته للتأثير على المناقشات.

ومن الأمثلة على ذلك، في حالة باركبوس جينت فإن رئيس إدارة الغابات الفلمنكية بدأ بدور المؤسس الذي يعمل على كلا المستويين (الأفكار والتفاعلات) بتكليف رسمي من الوزير المختص، لكنه بدأ تدريجياً بالمشاركة وتفويض مهام الأنشطة الإدارية. فمن ناحية، انضم المخططون والاستشاريون وكانوا أكثر تركيزاً على الأفكار والتصورات (على سبيل المثال، عن طريق إعداد الصور والمخططات لترتيب مجال التركيز). ومن ناحية أخرى، ولأنه يشعر أنه يفتقد التجربة في إدارة التفاعلات الشبكية، قام الرئيس بضمِّ مختص الشبكة في حالة جي كي لإدارة التفاعلات.

وعلى الرغم من أن كلتا الحالتين تُظهِر أنه لا توجد «خطة شاملة» لإدارة الشبكات، وأن هناك الكثيرَ من الحالات الطارئة التي لا يمكن التحكُّم أو التنبؤ بها (مثل: نتائج الانتخابات، وأوضاع الميزانية)؛ فإن الإدارة ليست مجرد مجموعة عشوائية من الإجراءات. وفي بعض الأوقات تقوم الجهات التي تدير الشبكة بتنسيق إستراتيجياتها بشكل واضح. وعلى سبيل المثال، قد يعقدون اجتماعاتٍ غير رسمية، ويضعون إستراتيجيات حول التزام المنظمات ذات العلاقة بتوفير الموارد المطلوبة، وتحديد الجهات التي تُشكِّل خطراً وينبغي عزلها، وما إلى ذلك. ومن الواضح أنَّ مثل هذه التفاعلات الوثيقة لإدارة الشبكة تتطلب (أو تؤدي إلى) مستويات عالية من الثقة. فقد كوّن مديرو الشبكة علاقاتٍ شخصيةً جيدة، وأكدوا أنَّ إدارة الشبكة لم تكن لتنجح دون بناء مثل هذه العلاقات الشخصية.

ينسق مديرو الشبكات بشكل غير رسمي ويلعبون أدواراً مختلفة (انظر أدناه)، وينتجون «خليطاً» مبتكراً من العلاقات بين المنظمات الحكومية: إحدى الجهات تعتني بتفعيل الجهات من خلال الشبكات الاجتماعية، والأخرى تحاول التأكُّد من أن مضمون قرارات السياسات العامة يطابق جدول أعمال الشبكة، وهكذا. ويبين التحليل أيضاً ماهية القدرة الابتكارية في الكثير من الأحيان: سد الفجوات الهيكلية، والتي عرَّفها سكيلشر وسوليفان (Skelcher and Sullivan, 2002) بأنها «فجوات بين مجموعات من النشاطات التي ينتج ربطها عن التكامل والقيمة المضافة للجمهور» (2002، ص 96). وفي كلتا الحالتين، فإنها تعمل في حدود قيود العلاقات بين المنظمات الحكومية ولكنها تخلق روابط فعلية وعملية لتطوير، وفيما بعدُ تحقيق جدول أعمال مشترك يتطلب مواردَ من

مختلف المستويات والقطاعات. و«الخليط» المبتكر من العلاقات بين الحكومات مكوَّنٌ من مختلف المستويات الحكومية (مثل، الموارد المحلية والإقليمية والفلمنكية)، وقطاعات السياسات العامة (مثل: التخطيط، الغابات، الاقتصاد، التراث، والبنية التحتية)، وأدوات السياسات (مثل: البناء والإعانات، والتشريعات)، وهي مستمدة من المجالين السياسي والإداري (بما في ذلك الأحزاب السياسية)، وعبر الفجوة بين القطاعين العام والخاص (مثل، مجموعات المصالح السياسية والشركات). ولكن سد هذه الفجوات ينطوي أيضاً على معارك حول مَنْ سيقوم بالنشاط، ومِن أي مواردَ، ولصالح أي جهة، فهو بالتأكيد ليس نظاماً موحداً.

المهارات والدافع:

ويبين التحليل الخاص بمديري الشبكات وأنشطتهم أيضاً أنهم يمتلكون صفتين في غاية الأهمية، وهما: المهارات، والدافع لتحقيق أهداف الشبكة.

المهارات:

إنَّ إيجاد المزيج المناسب من السياسات بين الحكومات يتطلب الجمعَ الصحيح بين المهارات والقدرات. والتعاون بين المنظمات الحكومية يتطلب أشخاصاً قادرين على التحمُّل، للتعامل مع مستويات عالية من التعقيد وعدم اليقين. ومديرو الشبكات بين المنظمات الحكومية قادرون على التنقل بين هذا المزيج من السياسات والمصالح والجهات والعلاقات والمستويات والحالات الطارئة، فهم ليسوا أبطالاً يمتلكون قدرات خارقة، ولكنهم يجمعون بين مناصبهم المؤسسية والسعي لتحقيق النجاح من خلال مهاراتهم الشخصية. وحسب وصف أحد المشاركين الذين أُجريت معهم المقابلات، فهؤلاء الأشخاص يلعبون في دوري أبطال العلاقات بين المنظمات الحكومية. البيروقراطيون الفيبيريون يعتمدون بشدة على النظام العقلاني الرشيد، في حين أن الشبكات تتطلب تطابقَ الآراء العقلانية (على المدى الطويل) والآراء السياسية (قصيرة الأجل) في صنع السياسات.

ومن المثير للاهتمام أن مديري الشبكات في كلتا الحالتين لديهم مهارات تخصصية مختلفة لتحقيق مهامهم، والتي تشبه إلى حد كبير القائمة التي حدَّدها سكيلشر وسوليفان (Skelcher and

Sullivan، 2002). والفرق الذي تمَّ العثور عليه هنا هو أن بعض مديري الشبكة لهم ارتباط وثيق بمهارات معينة، ولكنهم لا يشتركون فيها جميعاً (أو ليست على نفس المستوى)، كما يقترح المؤلفون أعلاه. ومع أنهم جميعاً قادرون على مسح الحدود، إذ لا يملك الكلُّ القدرةَ على لعب أدوار متعددة. والجميع لديهم قدرات مختلفة في التواصل والتفاوض، فالبعض أفضلُ في إدارة النزاع والمخاطرة وحل المشكلات والإدارة الذاتية من غيرهم (2002، ص 101-102)، ولكنهم جميعاً قادرون على كسب ثقة الآخرين كأشخاص في الشبكة، وبناء الثقة هو إحدى أهم الإستراتيجيات التي يشاركون فيها.

الدافع:

لدى مديري الشبكة الدافعية والهمة والعزم والشغف لشبكة الاتصال. وهم يشدِّدون على أنها ليست مجرد وظيفة، وأنه من المستحيل تحقيق النجاح دون اقتناع شخصي بأهمية أهداف الشبكة. ووجود عابري الحدود الرئيسيين بين المنظمات الحكومية مرتبط بالرسالة التي يسعون لتحقيقها (أغرانوف Agranoff، 2005، ص19)، والمعتقدات الشخصية التي يؤمنون بها. وفي حالتي الدراسة هنا، هم غالباً رجال لديهم رسالة.

ومما يُعزِّز هذه الهمم أيضاً جذور هؤلاء اللاعبين، فمن المعروف أن السياسيين في فلاندرس لديهم اهتمامٌ خاص في منطقتهم وخدمة مصالحهم المحلية بشكل أساسي. ومع ذلك، فإن موظفي الخدمة المدنية على المستويين الإقليمي والفلمنكي تحركهم أيضاً ردود الفعل المحلية (في كلتا الحالتين جينت) التي يمكن تسميتُها المحلية الإدارية (فويتس Voets، 2008).

العلاقات السياسية–الإدارية الهجينة:

في كلتا حالتي الدراسة، كان المسؤولون الإداريون (مثل: منسق المشروع، ورئيس الإدارة البيئية للمقاطعة، وحاكم المقاطعات) في قلب إدارة الشبكة. وتُمثِّل أعمالُهم الجزءَ الأكبرَ من إدارة الشبكة. ويبدو أن السياسيين يقومون بدور الدعم (ضمان اتخاذ القرارات السياسية اللازمة). وفي كلتا الحالتين، يأخذ المسؤولون الإداريون بزمام الأمور ولكنهم مدعومون بصمت من قِبل عدد من السياسيين الذين يفضلون عدم الإعلان عن دعمهم بسبب حساسية القضايا ذات الصلة.

ويشارك المسؤولون الإداريون بنشاط في وضع السياسات والإستراتيجيات لتحقيقها، بما في ذلك إستراتيجيات موجهة للسياسيين واستخدام القنوات الحزبية السياسية. وبدلاً من قيام السياسيين بوضع أهداف السياسة الإستراتيجية، وتعيين المسؤولين الإداريين للعمل على تنفيذها، يبدو أن العكس هو الصحيح وفق المعمول به في كلتا الحالتين، حيث يقوم المسؤولون الإداريون بوضع أهداف إستراتيجية في مجال السياسة العامة، ومحاولة التأثير على السياسيين المتمكنين من أجل اتخاذ القرارات والحصول على الموارد المطلوبة. وتعدُّ هذه الإستراتيجية ناجحةً نسبياً في كلتا الحالتين.

والعديد من السياسيين ليس لديهم اعتراض على سلوك المبادرة والاستباقية لدى المسؤولين الإداريين، فهم يتمسكون بالعملية ويشكلون تحالفاتٍ مع موظفي الخدمة المدنية. وهم يؤمنون أيضاً بقيمة الرؤية على المدى الطويل والبرنامج التنفيذي لها، ولكن المناصب البارزة لدى المسؤولين الإداريين يمكن أن تؤدي كذلك إلى صراعات مع بعض السياسيين الذين يشعرون أن مناصبهم وقدرتهم على تقديم أنفسهم مهددة.

ويشعر بعض اللاعبين أيضاً بأن مديري الشبكات الرئيسيين يقومون أحياناً بأنشطة تعتبر سياسية وغير مناسبة لموظفي الخدمة المدنية، مثل خلق الضغوط من خلال لاعبين ينتمون إلى الخدمة المدنية. ويشعر بعض السياسيين بأنَّ مثل هذه العمليات في التخطيط الإستراتيجي تسلبهم استقلاليتهم في عقد الصفقات السياسية.

وقد طوَّر مديرو الشبكة قدراتهم على إدراك وتقدير «الحساسية السياسية»، فهم واعون للمخاطر التي قد يواجهها السياسيون عندما يشعرون أنه قد تمَّ تجاوزهم. وبشكل عام، هم قادرون على تحديد الحدود بين المجالين السياسي والإداري، وقد كانوا في غايةِ الحذر في تخطي هذه الحدود. ولا يتجاهل أو يتخطى مديرو الشبكة العمليات السياسية أو السياسيين في عملية وَضْع السياسات؛ فهم يتعاملون معها ويتعاونون أيضاً مع المسؤولين الرسميين لاتخاذ القرارات. ومن المثير للاهتمام أنَّ مثل هذا التعاون بين موظفي الخدمة المدنية والسياسيين موجودٌ بين المنظمات الحكومية جميعها. وفي مشروع جي كي على سبيل المثال، تعاون عضو متمكن في البلدية في التخطيط الحضري مع موظف مدني في الإدارة البيئية للمقاطعة، وحاكم المقاطعة، وعضو مجلس الوزراء الفلمنكي المختص في شؤون الموانئ. والنموذج الهجين للعلاقات السياسية ـ الإدارية الذي

تنبأ به أبرباخ وآخرون (Aberbach et al., 1981) قبل أكثر من 25 سنة أصبح الآن واقعاً في الشبكات التي تمت دراستها بين المنظمات الحكومية.

وفي حين أنَّ هناك الكثير من عمليات المسح والاجتياز للحدود بين المنظمات الحكومية، فإن هذه الأنشطة لا تغيِّر حدودَ الولاية، ولكنها تغيِّر الحدودَ داخل الولاية. لقد أصبحت الشبكات عالماً قائماً في حد ذاته داخل النظام الحكومي، فهي تجمع الجهات معاً على منطق إدارة المشاريع والمناطق، والذي يصبح بالتدريج نظاماً له جدول أعمال احترافي، وتنظيم وثقافة متميزة، في تقاطعات الحدود بين المنظمات المشاركة.

خمسة أدوار للإدارة الابتكارية المحتملة:

واستناداً إلى أنشطة إدارة الشبكة، تمَّ وضع تصنيف يتكون من خمسة أدوار إدارية. بناءً على الأبحاث التي أجراها أغرانوف (Agranoff, 2003, 2007) في إدارة الشبكات بين المنظمات الحكومية، حيث حدَّدت عدداً من الأدوار ولكنها لم تطورها بشكل منهجي.

والأدوار الخمسة هي: مشغل الشبكة، والمناصر (المؤيد) للشبكة، والمروِّج للشبكة، والمفكر المبدع، وحارس الرؤية. وسوف يتم شرح هذه الأدوار بمزيد من التفصيل وإثباتها بالأدلة العلمية. وسوف يتم مناقشة كل دور وماهيته، وكيف يتشكَّل الدور، ومَن يقوم به، ومدى تشابهه أو اختلافه في الحالتين المطروحتين في الدراسة، وكيف يساعد ذلك على بناء قدرات الابتكار.

مشغل الشبكة:

«مُشغل الشبكة» هو المسؤول عن الإدارة اليومية للشبكة، ويعمل بمثابة الأمانة المعنية بجميع المهام الإدارية اليومية. ومع ذلك، فإن أعمال مُشغل الشبكة لا تقتصر على الوظائف الإدارية فقط، فهو على سبيل المثال أيضاً ضابط الاتصال الرئيسي للتواصل بين الأفراد (اللاعبين) داخل الشبكة وخارجها. هذا الدور مهم؛ لأنه شكلٌ من أشكال السلطة (هوكسهام وفانجين Huxham and Vangen، 2005)؛ إذ إن المشغل هو «الأكثر مسؤوليةً عن إنشاء ونَقْل وتصميم الشبكة» (أغرانوف Agranoff، 2007، ص 93).

في حالة جي كي، تم تعيين موظف حكومي خصيصاً للعمل كمشغل شبكة بدوام كامل. ومن ثَمَّ، مشغِّل الشبكة (المُسمَّى رسمياً «منسق المشروع») هو منصب وشخص رسمي في الشبكة، ويتم تمويله بشكل مشترك من قِبل الشركاء العامين في الشبكة. ومن المثير للاهتمام أنه ممثل سابق لإحدى الجهات في الشبكة، وإنجازاته الوظيفية (في مناصب مختلفة سواء داخل الحكومة أو خارجها) قد زوَّدته بالسمات المذكورة أعلاه. وفي حالة بي جي، هناك خُطط لتوظيف مشغل شبكة بدوام كامل، ولكن لم يتم اعتماد الموارد المالية لهذا الغرض حتى الآن.

وفي كلتا الحالتين، يعتبر اللاعبون دور مشغل الشبكة مهماً. وفي حين لم تكن هناك منافسة حقيقية في جي كي في تعيين الشخص المناسب لهذا الدور، إلا أن ذلك شكَّل قضيةً في جي كي. ومن الواضح في كلتا الحالتين أن إدارة البيئة الإقليمية كانت حريصةً على لعب هذا الدور؛ لأن ذلك يساعد على وجود الشرعية (للمقاطعة كلاعب سياسي) والسيطرة، إذ إن الجهة التي تلعب دور مشغل الشبكة لديها سيطرة على الجانب التشغيلي للشبكة، وهو مصدر سلطة لا يدركه الكثير من الباحثين (هوكسهام وفانجين Huxham and Vangen، 2005).

وقد يبدو دور مشغل الشبكة متشابهاً إلى حد كبير مع الدور الإداري التقليدي، ولكن من المرجح أن إدارة الشبكات بين المنظمات الحكومية لن تتحقق دون هذا الدور، وهي جزء مما يمكن تسميته أداء نظام الشبكة (فويتس وآخرون .Voets et al، 2008). ويضفي دور مشغل الشبكة طابعاً مؤسساتيًّا لم يكن موجوداً من قبلُ. كما أنه يُصبحُ عنصراً رسمياً يُسلِّط الضوءَ على أهمية الشبكة: تم إنشاء القدرة وتكريسها لتشغيل الشبكة بين المنظمات الحكومية.

مناصر الشبكة:

«مناصر الشبكة» هو اللاعب المتميز في الشبكات من حيث بناؤها، والمحافظة عليها واستخدام العلاقات مع اللاعبين الآخرين على المستويات الشخصية والمهنية. وهو يشبه «العنكبوت» في ترتيب الشبكة. مناصر الشبكة التعاونية حريص على جدول أعمال الشبكة (على عكس الجهات الأخرى ذات العلاقات الشبكية العالية التي تسعى فقط لتحقيق جدول الأعمال الخاصة بها).

وقد أكَّدت نتائج هذه الدراسة استنتاجات أجرانوف (Agranoff، 2007، ص 93)، حيث إن مناصر الشبكة الرئيسي في الحالتين الدراسيتين ليس هو المنفذ أو الرئيس، لكنه يتعاون مع اللاعب الذي يقوم بتلك الوظيفة. في حالة جي كي، كان مناصر الشبكة الرئيسي يُمثِّل بالفعل اليد اليمنى للرئيس. وفي حالة بي جي، لم يكن موقف مناصر الشبكة الرئيسي واضحاً؛ ففي بعض الأحيان، كان يُمثِّل رئيساً غير رسمي، ولكن في معظم الوقت كانت المبادرة (وبالتالي منصب الرئيس) لدى لاعبين آخرين (مثل: إدارة الغابات الفلمنكية، وإدارة التخطيط الفلمنكية).

في كلتا الحالتين الدراسيتين، كان مناصر الشبكة الرئيسي هو الشخص نفسه، أي رئيس الإدارة البيئية للمقاطعة، وكان مشاركاً على المستويات الشخصية والمهنية والحزبية السياسية. فلم يكن قادراً فقط على معرفة التكوين المطلوب للعلاقات بين المنظمات الحكومية، ولكن كان أيضاً قادراً على ربط اللاعبين بشكل فعَّال. ويتم استهداف مناصر الشبكة بشكل واضح جداً للوصول إلى شبكات جديدة من خلال إنشاء الروابط مع لاعبين متمكنين بدرجة عالية في الشبكات الأخرى. والعديد من المشاركين الذين تمَّت مقابلتهم قالوا: إن مثل هذا النشاط الشبكي متطلبٌ لا غنى عنه. ووفقاً لمديري الشبكة، يتطلب النشاط الحكومي في فلاندرس (وهي بيئة مؤسسية مزدحمة، مسيسة للغاية، ومتحزبة، ومشبعة بالسياسة المحلية) من المسؤولين الإداريين أن يلعبوا دوراً سياسياً نشطاً إذا أرادوا تحقيق النتائج.

في كلتا الحالتين الدراسيتين، يعتبر اللاعبون دورَ مناصر الشبكة مهماً. ويُتوقع من اللاعبين إحضار وتوظيف مصادر شبكاتهم، ولكن من الواضح أن مناصر الشبكة في كلتا الحالتين على حد سواء لديه «أكبر» شبكة، وهو الأكثر قدرةً على الاستفادة من قدرة اللاعبين الآخرين للدخول إلى الشبكة. وفي كلتا الحالتين، كان رئيس الإدارة البيئية في المقاطعة حريصاً على القيام بهذا الدور، وكان من الواضح أنه يستمتع به.

ومع ذلك، كانت عوامل تحقيق النجاح لمناصر الشبكة أفضلَ في حالة جي كي مقارنة مع حالة بي جي. وكان أحد العوامل التي اختلفت بينهما هو انتشار وترتيب اللاعبين في كل حالة، وكان العامل الآخر هو الاختلاف الجزئي في الفترة الزمنية التي كان يعمل فيها، حيث السياق السياسي خلال الفترة التي تم فيها تحليل جي كي كان أكثر ملاءمةً من السياق السياسي خلال الفترة التي تم فيها تحليل بي جي (على سبيل المثال، تحالفات مختلفة في الحكومة الفلمنكية).

القدرة الابتكارية لدى مناصر الشبكة تكمن في قدرته على إقامة العلاقات الشبكية عبر المستويات، والقطاعات، والانقسامات السياسية-الإدارية المختلفة. ورغم قلة الموارد الرسمية، فإن إنشاء ساحة الشبكة أو الشبكة بين المنظمات الحكومية يوفِّر في حد ذاته تنسيقاً بين المنظمات الحكومية من حيث العلاقات. ومقارنة بأسلوب العلاقات التقليدية بين المنظمات الحكومية، فإن مناصرَ الشبكة يقوم بدمج العلاقات الرسمية القانونية مع العلاقات الاجتماعية بشكل صريح من خلال جدول أعمال مشترك.

مروِّج الشبكة:

يتم تعريف «مروِّج الشبكة» هنا كشخص موثوق ومقبول من قِبل جميع اللاعبين كرئيس (من الناحية الطبيعية، وليس فيما يتعلق بالسلطة أو التسلسل الهرمي). وهو محل ثقة الآخرين؛ ولذلك يتوجه إليه جميع اللاعبين الآخرين بشكاويهم وملاحظاتهم. ويحاول المروِّج جَمعَ الأطراف حيث إنه الجهة المعنية بإدارة النزاعات. وإذا تطلب الأمر فقد يقوم المروِّج بتطبيق «عقوبات» على أعضاء الشبكة، وذلك بناء على السلطة الأخلاقية والثقة والقبول غير الرسمي من قِبل اللاعبين. ويعتبر الرئيس هو المقبول من معظم الأفراد نظراً لموثوقيته، ويُنظر إليه على أنه محايد. وفي الشبكة بين المنظمات الحكومية يقوم مروج الشبكة بدور الوسيط بين المقاطعات والحكومات المحلية والفلمنكية. وعلى هذا النحو، يقوم بترويج الشبكة بين المنظمات الحكومية.

في حالة جي كي الدراسية، قام حاكم المقاطعة بدور مروِّج الشبكة، ولم تكن لديه كفاءات رسمية فيما يتعلق بمجال التركيز، ولكن نشاطاته تقع على تقاطع الحدود بين الحكومة المحلية والمناطقية والمركزية. وقد كان يتمتع بثقل أخلاقي كبير، وله سلطة معنوية كبيرة دون وجود مصالح رسمية ملموسة. وفي حالة بي جي، كانت الملاحظة السلبية الرئيسية لدى مديري الشبكة هي عدم وجود مروِّج الشبكة الذي يستطيع «السيطرة» على الساحة الداخلية للشبكة، ويعزِّز الشبكة في الساحة الخارجية. ورغم وجود رؤساء رسميين في بي جي وفقاً لمَن كان مسؤولاً عن المبادرة في المشروع، لم يكن أحدٌ قادراً على أن يصبح مروِّجاً للشبكة؛ والسبب في ذلك قد يعود لارتباط اللاعبين بشكل واضح بمصالحهم الفردية، أو أنهم كانوا صغاراً في السن وقليلي خبرة، أو لم يحظوا بقبول الآخرين للقيام بهذا الدور.

القيمة المضافة لمروج الشبكة هي عبء الشبكة، فهو قادر على تجاوز مختلف الثقافات والمواقف والحفاظ على إيجابية الأشخاص في العمل، وهو قادر أيضاً على فهم الصراعات بين الأطراف الحكومية، والعمل بوصفه الحارس على منطقة تجمُّع المنظمات الحكومية أو المنطقة الحدودية التي تمثلها الشبكة بين الحكومات. وفي هذا الصدد، يساعد مروِّج الشبكة في ابتكار العلاقات بين المنظمات الحكومية من خلال تقديم (نوع جديد) من القيادة بين المنظمات الحكومية، تحترم المساواة بين مختلف المستويات بناء على الخصائص الشخصية وغير الرسمية.

المفكر المبدع:

«المفكر المبدع» هو الشخص الذي يمتلك الخبرة الفريدة، ويطور المفاهيم والنماذج، وينتج أدوات لبناء برمجيات العمل الجماعي، ويحقق الإجماع. إنه يحاول بنشاط تأطير وإعادة صياغة قناعات الأفراد الآخرين، ويقوم بالابتكار وجَمْع المفاهيم والمصالح المختلفة. المفكر المبدع يستطيع كذلك أن يلعب دوراً على مستوى التفاعلات، كالتوجيه الإرشادي في الشبكة، على سبيل المثال من حيث المكاسب السريعة، أو تحديد أساليب مريحة لعَقْد الاجتماعات. من الناحية المثالية، المفكر المبدع ليس له مصلحة في مجال التركيز أو في القضايا المطروحة على الطاولة، وبالتالي فهو «حرٌّ» في تقديم المداخلات الإبداعية.

ولما كانت الحالات تركِّز بشكل كبير على مسائل التخطيط المكاني، كان استشاريو التخطيط هم «المفكرون المبدعون» الرئيسيون، وقدموا مفاهيم مكانية جديدة للتفكير والبحث، وبالتالي أثروا على الأفكار (على مستوى اللعبة والشبكة). وقد كانوا أيضاً قادرين على تقديم روابط ذات قيمة بين المنظمات الحكومية، حيث قاموا بتنفيذ دراسات ومشاريع لكثير من الجهات المشاركة في الشبكة على مستويات مختلفة (مثل: مدينة جينت، وإدارة التخطيط الفلمنكية). ونتيجة لذلك، تمكنوا من إقامة روابط ملموسة بين عمليات السياسات المختلفة. وعلاوة على ذلك، شارك المفكرون المبدعون في التفاعلات، مثل اقتراح أساليب مبتكرة لإدارة مجالات التركيز بشكل جماعي من خلال تحديد هيكلة الشبكة التي ينبغي وضعُها في التشريع.

وقد ساعد المفكرون المبدعون على الابتكار في العلاقات بين المنظمات الحكومية، من حيث الأفكار والتفاعلات. علماً أن قرار جلب هؤلاء المفكرين المبدعين للعمل في الشبكة يعدُّ في حد ذاته نوعاً من الابتكار، وهم بدورهم يقومون بتنشيط الإمكانات الابتكارية لدى الشبكة بين الحكومات. والمفكرون المبدعون يقدِّمون قدرةً إضافية لحل المشكلات بين الحكومات، وهي قدرة غير موجودة في المنظمات المشاركة وعلى المستويات الفردية.

حارس الرؤية:

تمشياً مع فكرة أغرانوف (Agranoff, 2003)، فإن «حارس الرؤية» هو شخص من داخل الشبكة أو خارجها، وقد يكون مسؤولاً في القطاع العام أو خارجه، ولديه - أو يصبح لديه - إيمان قوي بالقيمة المضافة للشبكة. هؤلاء الأشخاص همُّهم التقدُّم الجماعي، واهتمامهم بالأداء العام للشبكة هو الفارق بينهم وبين أصحاب المصالح أو المشاركين في الشبكة، الذين يركزون أساساً على أهدافهم التنظيمية. كما يقوم حرَّاس الرؤية بدور «مديري المخاطر»، حيث إنهم يكشفون عن المشاكل المحتملة في الشبكة وفي البيئة المحيطة بها. ويتم تنشيط هؤلاء الحرَّاس من قِبل مديري الشبكات الآخرين عند الحاجة.

في حالة جي كي كان هناك حارسٌ رئيسي للرؤية: ممثل سابق لسلطة الموانئ وموظف حكومي في إدارة مدينة جينت (وأيضاً المنسق السابق للمشروع). وكلاهما إما غيَّر منصبَه الحالي أو مساره الوظيفي. وفي حالة بي جي، كان حارسُ الرؤية الرئيسي هو مسؤول التخطيط من الإدارة الفلمنكية.

وتتمثل قدرة حرَّاس الرؤية الابتكارية في تجاوزهم عادة التركيز على منظمة أو قطاع أو مستوى واحد. ويُعدون بمثابة حقل تجربة لمديري الشبكة، فهم يساعدون على ضمان مراجعة الذات وإمكانات الحوكمة الفوقية.

تلخيص تحليل الأدوار:

تمَّ تحديد خمسة أدوار إدارية يمكن أن يقوم بها شخص أو أكثر. في حالة جي كي كانت جميع الأدوار موجودة. وفي حالة بي جي وجدنا ثلاثةَ أدوار بشكل واضح، ولكنَّ اثنين كانا أكثرَ غموضاً (مشغل الشبكة ومروِّج الشبكة). وقد تجتمع جميع هذه الأدوار الخمسة في لاعب واحد، ولكن التحليل أظهر أن اللاعبين غالباً ما يكونون «متخصصين» في واحد أو مجموعة من هذه الأدوار. ووجود مزيج ناجح من هذه الأدوار يُسهم في بناء القدرات في العلاقات بين المنظمات الحكومية، من حيث توفير آفاق أفضل لتحقيق التنسيق والتغلُّب على تبعثُر الحكومات (أغرانوف Agranoff، 2008، ص 11).

تختلف أدوار الشبكة الخمسة عن بعضها البعض ولكنها في الوقت نفسه مترابطة (أغرانوف Agranoff، 2008، ص 18). فدون معرفة جهات الاتصال الصحيحة وفهم كيفية الاستفادة منها (دور مناصر الشبكة)، من الصعب على الشبكة اكتساب الشعبية المطلوبة للمضي قدماً. ودون وجود شخص يتولى دورَ تنظيم العمليات الفعلية ويتحمل العبءَ الإداريَّ للشبكة، قد لا تُحقِّق الشبكة المستوى المطلوب. وتعدُّ وظيفة مروِّج الشبكة مهمة كذلك؛ لأنها تساعد على خلق القيادة في الشبكة وإيجاد متحدث باسم الشبكة خارجها. ويقوم مروِّج الشبكة بالاستفادة من الدعم الإداري لمشغل الشبكة وعلاقات الشبكة التي يُنشئها ويديرها مناصر الشبكة. ووظيفة حارس الرؤية هي التي تتطور مع مرور الوقت، ولكنها تُبقي الشبكةَ في وضع يسمح للمراجعة الذاتية، ويساعد أيضاً على تحديد وتقييم المخاطر بل ومعالجتها. وأخيراً، فقد ثبت أن دور المفكر المبدع كذلك في غاية الأهمية. ففي الكثير من الأحيان، التفوق في الشبكات لا يكفي لتحقيق المدخلات المطلوبة لنجاح الشبكة. وفي كلتا الحالتين الدراسيتين كان وجود المدخلات الإبداعية حاسماً لتطوير جدول أعمال الشبكة بنجاح، سواء من حيث الأفكار (على سبيل المثال، إطارات جديدة للمناقشة أو دراسة المنطقة) أو التفاعلات (مثل، إنشاء ورش عمل أو تطوير أساليب للتعامل مع أصحاب المصلحة).

وبناءً على أبحاثنا المحدودة، لا يمكن الادعاء أن الأدوار الخمسة هي المتطلبات المطلقة للشبكات الناجحة، ولكن لا شك أن تفعيلها يزيدُ من فرص النجاح في حل مشاكل العلاقات بين المنظمات الحكومية.

الخلاصة:

هدف هذا الفصل تحليل دور إدارة الشبكة في بناء قدرات الابتكار لحل مشاكل العلاقات بين المنظمات الحكومية. ومن خلال استخدام مدخل مكوَّن من خطوتين، وتوظيف إطار كيكيرت وآخرين (Kickert et al.) لنشاطات إدارة الشبكة، ومن ثَمَّ تطوير تصنيف الأدوار، قامت الدراسة

بتحليل أنشطة إدارة الشبكة، وتحديد مديري الشبكة الفعليين، واستشراف سماتهم الرئيسية، ووصف أثر هذه السمات في تعزيز القدرة الابتكارية على حل مشاكل العلاقات بين المنظمات الحكومية.

ومن حيث أنشطة إدارة الشبكة المستخدمة، من الواضح أن إطار كيكيرت وآخرين يوفِّر أساساً مفيداً لدراسة إدارة الشبكة. ومن أجل تطوير واستخدام الإطار في المستقبل، يقترح المؤلفون النظرَ في كيفية الجَمْع بين هذه الإستراتيجيات، وتحليل الدوافع وراء استخدام كل إستراتيجية للحصول على تصوُّر أشمل يأخذ في اعتباره البُعدَ السياسي مع مراعاة الجوانب السلبية لإدارة الشبكة. وقد أظهر تحليل أنشطة إدارة الشبكة في كلتا الحالتين أن الإدارة الابتكارية هي مزيج من التميز الفردي وجهود الفريق، وأنَّ وجود مجموعة معينة من المهارات مع الحرص على أهداف الشبكة أمرٌ في غاية الأهمية لتحقيق النجاح، وأن تهجين العلاقات السياسية -الإدارية في إطار العلاقات بين المنظمات الحكومية أصبحَ حقيقةً ملموسة وممارسة مقصودة.

واستناداً إلى تحليل إستراتيجيات إدارة الشبكات، تمَّ تطوير تصنيف الأدوار الرئيسية في الشبكة، حيث تم تحديد خمسة أدوار متميزة، وبيان أن مزج هذه الأدوار يخلق القدرة الابتكارية اللازمة للتعامل مع التحديات المعاصرة للعلاقات بين الحكومات. والصفة المحورية المتكررة في هذه الأدوار هي فنُّ مسح الحدود وعبور الحدود، ونتيجة لذلك تصنع أنشطة الإدارة المشتركة للشبكة لكلٍّ مِن مشغل الشبكة، ومناصر الشبكة، ومروِّج الشبكة، وحارس الرؤية، والمفكر المبدع «خليطاً» من العلاقات بين المنظمات الحكومية، يصعُب إيجادُها دون هذه الأدوار.

إن الإمكانات الابتكارية لإدارة الشبكات في سياق العلاقات بين الحكومات واضحة. فهي تساعد على جَعْل العلاقات بين المنظمات الحكومية متعددة الأطراف وتعاونية، وتجمع بين طائفة واسعة من القضايا المتعلقة بالسياسات (بدلاً من المعاملات الثنائية بين الحكومات). وتوفِّر إدارة الشبكة آفاقاً أفضل لتحقيق التنسيق والتغلُّب على تشتت الحكومة، وتحفيز علاقات تعاونية وأقل تنافسية بين المنظمات الحكومية. وتسهم إدارة الشبكة أيضاً في بناء قدرات العلاقات بين المنظمات الحكومية من حيث بناء شبكة من العلاقات الاجتماعية التي يمكن استخدامُها لتبادل الأفكار أو توفير الخبرات عبر المستويات الإدارية. كما تساعد إدارة الشبكة في إيجاد ساحة «لالتقاط» وفهم الصراعات بين الجهات الحكومية (لوفلين Loughlin، 2007؛ أغرانوف Agranoff، 2008، ص 11). ومثل هذا الابتكار يتم تطويره في منطقة الحدود بين المنظمات الحكومية المستقلة التي تشارك في الشبكات. وبعبارة أخرى، وجود منطقة مسح الحدود واجتياز الحدود يحفِّز الابتكار،

حيث إن الإبداع البشري في هذه المنطقة يتيح المجالَ للتعامل مع صعوبة صياغة القضايا وإيجاد الحلول المحتملة.

الابتكار إذاً مرتبط بعناصر العمل على الحدود. وتزدهر قدرات مديري الشبكة الذين يفكرون ويعملون إستراتيجياً عند تدوير الأدوار وإتاحة المجال لتطوير الأشخاص في بيئة جديدة، وكذلك عندما تجتمع تصوُّرات وأهداف وإستراتيجيات الأفراد. وهذا المزيج من الخصائص المؤسساتية والشخصية هو ما يزيد من إمكانية الابتكار في الشبكات بين المنظمات الحكومية.

الفصل التاسع

الابتكار الريادي في الرعاية الصحية: نظرة المديرين التنفيذيين للابتكار واحتفاظهم بالشرعية

فيلما فانديرشير، ميركو نورديجراف، وباولين مويرس
(**Wilma van der Scheer**, **Mirko Noordegraaf and Pauline Meurs**)

مقدمة:

يركز هذا الفصل على دور الإدارة التنفيذية في ابتكار الرعاية الصحية. ويتم التمييز بين نوعين من الابتكارات: الابتكارات الريادية، والابتكارات المؤسساتية. النوع الأول يهدف إلى إيجاد طرق جديدة للرفع من حصة وحجم ووضع المنظمة التنافسي في السوق، ويهدف النوع الثاني إلى إيجاد طُرُق منطقية جديدة لربط (طريقة التفكير والعمل) «القديم» مع «الجديد» في الرعاية الصحية، من أجل تقديم مساهمة مستدامة لنوع جديد من نظام الرعاية الصحية. وتبحث هذه الدراسة كيف ينظر المديرون التنفيذيون في الرعاية الصحية إلى النوعين من الابتكار وكيف يطبقونهما.

ويرتبط كلا النوعين من الابتكارات بالتغيرات الجارية في أنظمة الرعاية الصحية، حيث يجبر منطق السوق الجديد والسياسات والتقنيات الجديدة المديرين التنفيذيين على الترشيد في تقديم الرعاية الصحية والتنافس مع الآخرين، ورفع مستوى المنظمات وتوسيع نطاقها. ووفقاً لأوسبورن وبراون (Osborne and Brown, 2005)، فإن مثل هذه التغييرات تعني ترك ممارسات الماضي وإيجاد هياكل وأساليب مبتكرة ومهارات إدارية جديدة، وهذا بدوره يتطلب ابتكاراتٍ رياديةً على المستوى التنظيمي، وفي الوقت نفسه لا يستطيع المديرون التنفيذيون تجاهلَ المنطق المهني والتنظيمي الماضي والمبني على أسس إدارية وأخلاقية مهنية، مثل مراقبة الميزانية وتجنُّب المخاطر. وبالتالي، فإن المديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية معرضون لخطر الوقوع بين

سياسات الإصلاح ذات الدوافع السياسية من ناحية، ومقاومة التغيير، على سبيل المثال، من قبل الموظفين المعنيين بتنفيذ التغيير من ناحية أخرى (غودوين Goodwin، 2006). ويبدو أن السيطرة الحكومية المباشرة والأشكال التنظيمية الجديدة لإدارة الأعمال لم تعد مناسبة لتوفير الشرعية للمديرين التنفيذيين على المدى الطويل؛ وبالتالي فهناك احتياج للابتكارات الريادية الموجهة للمنتجات الجديدة ونماذج إدارة الأعمال الجديدة، وكذلك الابتكارات المؤسساتية من أجل إيجاد طُرق جديدة للتفكير والعمل في مجال الرعاية الصحية والحفاظ على الشرعية. والتساؤلات الرئيسية في هذه الدراسة هي: كيف يتعامل المديرون التنفيذيون مع نظامين متعارضين في القيم؟ هل لدى المديرين التنفيذيين طرقٌ مبتكرة للجَمْع بين الابتكارات والشرعية؟

تقدِّم الأقسام التالية خلفيةً عن المشهد، ابتداءً بشرح موجز عن التغيرات في الرعاية الصحية (في هولندا) والعواقب المترتبة على موقف المديرين التنفيذيين، بعد ذلك سوف يتم شرح دور المديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية بصفتهم «ناشطين مؤسساتيًّا»، ثم شرح الفرق بين الابتكارات الريادية والمؤسساتية في مجال الرعاية الصحية. يتبع ذلك تحليلٌ علميٌّ للإستراتيجيات التنفيذية من خلال دراسة نتائج استبيان بحثي موسَّع أُجري في عام 2000 وعام 2005. وفي نهاية الفصل سوف يتم استخلاص بعض الاستنتاجات.

الاحتفاظ بالشرعية في أوقات التغيير:

الرعاية الصحية في هولندا تُمثِّل قضيةً عامةً وخاصة ومهنية، حيث إن أخصائيي الرعاية الصحية يعملون لدى المنظمات الخاصة التي لها مهامٌّ عامة، وتُموَّل في الغالب من خلال المال العام (هيلدرمان وآخرون Helderman et aI.، 2005). ومنذ عقود تولت الحكومة المركزية المسؤولية المباشرة عن تنمية القطاع من خلال التخطيط المفصل والميزانية ومراقبة التعريفة الجمركية للمهنيين الصحيين المستقلين. ومقدمو الرعاية الصحية غير الربحية وشركات التأمين (صناديق المرضى) عملوا كمنظمات شبه حكومية لتنفيذ السياسات واللوائح الحكومية (هيلدرمان Helderman، 2007؛ فانديرشير an der Scheer، 2007). والإدارة الناجحة لهذه المنظمات تطلبت كفاءةً عالية للإدارة العامة، غير أنَّ قطاع الرعاية الصحية الهولندي هو قطاع عام في حالة تحوُّل، وكما هو الحال في البلدان الأخرى، الأهداف التقنية والسياسية ـ مثل السيطرة على التكاليف وتحسين الكفاءة ـ ازدادت أهميةً، بالإضافة إلى الأهداف «المؤسساتية» التقليدية التي تعكس القيم المهنية، مثل: توفير اللازم والمناسب من الرعاية والسلامة وإمكانية الوصول، وما إلى ذلك (أوسبورن وغايبلر Osborne and Gaebler، 1992؛ بوليت Pllitt، 2002؛ كيربي Kirby، 2006). وقد ذكرت الحكومة الهولندية في بداية التسعينيات ثلاثة أهداف للسياسة العامة في قطاع

الرعاية الصحية: الابتكار، وكفاءة الإنفاق، وتلبية الطلب (فان دير غرينتين وكاسدورب van der Grinten and Kasdorp، 1999؛ WWR، 2004). ولم تعد أدوات التخطيط السياسي والميزانية ومراقبة الأسعار الحالية كافيةً لتحقيق هذه الأهداف. واعتُبِرت الأسواق أدواتٍ جديدةً لتحقيق أهداف السياسات، وبدأت الحكومة بالعمل على إيجاد ظروف السوق في قطاع الرعاية الصحية (بوتيرس Putters، 2001؛ هلديرمان وآخرون .Helderman et al، 2005؛ هلدرمان Helderman، 2007). وقد كان الهدف هو الحد من دور الحكومة والسيطرة على الأوضاع اللازمة لتحقيق الأداء الأمثل لأسواق الرعاية الصحية (ديجستلبلوم وآخرون .Dijstelbloem et al، 2004).

إن التحوُّل نحو الأسواق في قطاع الرعاية الصحية يعدُّ مشروعاً طويلَ الأمد. وقد تمَّ اتخاذ الخطوات الأولية قبل 20 عاماً، واليوم يُحرِّك قطاع الرعاية الصحية الهولندي مزيجاً من قوى السوق والتخطيط الحكومي والميزانية ومراقبة الأسعار (ديجستلبلوم وآخرون .Dijstelbloem et al، 2004؛ فانديرشير van der Scheer، 2007). وليس من الواضح ما إذا كان هذا المزيج سيتطور ليكوّن مزيداً من عناصر السوق، وهذا يعتمد بشكل كبير على أنواع الائتلافات الحكومية. ويخلق ذلك شكوكاً كبيرةً حول الأهمية الفعلية للأسواق في الرعاية الصحية الهولندية، وفي الوقت نفسه فقد أصبحت ظروف السوق مندمجةً في طريقة عمل وتطوير القطاع. ويجري نَشْر أساليب جديدة للإجراءات المناسبة من خلال المبادئ التوجيهية والتشريعات والممارسات الحكومية (نوردغراف وآخرون .Noordegraaf et al، 2005؛ فان دير شير van der Scheer، 2007). ويتم إنشاء مخاطر ريادية لمقدمي الخدمات وشركات التأمين. والأوضاع السوقية الثابتة تتحطم. ومنافسة الأسعار تجلب الاهتمام المتزايد بإدارة التكاليف والإنتاجية. وتُضاف المدفوعات الخاصة إلى التمويل العام التقليدي للخدمات الصحية، إلخ (فاركيفيسر وآخرون .Varkevisser et aI، 2008). ونتيجة لذلك، يواجه المديرون التنفيذيون في منظمات الرعاية الصحية وضعاً تُصبح فيه إدارة المسائل الروتينية - أي قواعد لعبة الإدارة العامة التقليدية - غير صالحة في نواحٍ كثيرة في أعمالهم (بوليت وبوكيرت Pollitt and Bouckaert، 2000؛ غريت وميورس Grit and Meurs، 2005؛ غودوين Goowin، 2006؛ كيربي Kirby، 2006؛ نوردغراف Noordegraaf، 2007). فظروف الأسواق الناشئة تتطلب المزيدَ من المعرفة والجدارات فيما يخصُّ إدارة الأعمال من قِبل المديرين التنفيذيين في مجال الرعاية الصحية (فانديرشيرvan der Scheer، 2007؛ نورديغراف وفان دير ميولن Noordegraaf and van der Meulen، 2008). وللحفاظ على الشرعية، من المناسب للمديرين التنفيذيين التكيُّف مع المنطق الجديد وتبني الأساليب الريادية الجديدة في إدارة الأمور والتفاعل مع الابتكارات الريادية (كلارك ونيومان Clarke and Newman، 1997).

ويمكن أن يُنظر إلى إستراتيجية التكيُّف على أنها مشروعة من ناحية ومرفوضة من ناحية أخرى؛ وقد يكون من الحكمة النظر في المطالبات والتوقعات الخارجية، ولكن من الخطأ حصر النظرة الأخلاقية على ما يُعتقد أنه تقليديٌّ فقط في الرعاية الصحية. فالشرعية ليست مجرد امتثال للقانون وأجهزة الدولة (الشرعية التنظيمية)، ولكنها أيضاً تدور حول ما يُنظر إليه على أنه عدلٌ أخلاقي (الشرعية المعيارية)، واحترام ما هو معمول به (الشرعية المعرفية)، خاصة في مجال مؤسساتي مثل الرعاية الصحية (انظر سكوت وماير Scott and Meyer، 1991؛ روف وسكوت Ruef and Scott، 1998؛ سكوت وآخرون Scott et al.، 2000؛ سكوت Scott، 2001).

والأمر الذي قد يساهم في الشرعية الخارجية (من وجهة نظر السياسيين، صانعي السياسات، شركات التأمين، وما إلى ذلك) قد يأتي على حساب الشرعية الداخلية (من المهنيين والعملاء). ووفقاً لهذه النظرة المؤسساتية، تصبح الشرعية والمؤسساتية مصطلحات مترادفة تقريباً (سوكمان، Suchmann 1995). ومن المرجح أن تُقاومَ المنظمات الابتكاراتِ التي لا تتفق مع أداء المهام المعروفة، حتى إن البعض يعتقد أنه من المستحيل تنفيذ تغييرات ثورية في منظمات القطاع العام بسبب كثرة القيود (الترابطات الاعتمادية، التقاليد العميقة، العلاقات المقيدة، وجماعات المصالح السياسية المعنية) التي تحكم أنشطة أطراف القطاع العام (تيري Terry، 1996؛ موين Mouwen، 2006). وقد قام بوترز (Putters, 2001) بتسمية هذه الظاهرة «الفخ المؤسساتي»، في إشارة إلى الضغوط على المديرين التنفيذيين من منظمات الرعاية الصحية للتوافق مع متطلبات الرعاية الصحية. فكيف يتم الابتكار في مثل هذا المجال؟

الدور التنفيذي في القطاعات المؤسساتية:

وفقاً لتيري (1996) فإن الأصل في وظيفة مديري القطاع العام، مثل المديرين التنفيذيين للرعاية الصحية، هو الاستجابة لمطالب النُّخب السياسية والمحاكم وجماعات المصالح السياسية والمواطنين، وفي الوقت نفسه الحفاظ على سلامة المنظمة العامة. إن كلمة «النزاهة» تشير إلى أسباب وجود المنظمة والوظائف الاجتماعية المرجوة منها، وأهدافها المؤسساتية التي تضفي الشرعية على أعمالها. إنها تشير إلى «الاكتمال والكلية والصحة، وثبات الهياكل المعرفية والمعيارية والتنظيمية التي تعطي معنى للسلوك والاستقرار الاجتماعي» (تيري Terry، 1996، ص 27، انظر أيضاً سكوت Scott، 2001). وبالاتفـاق مع سيلزنيك (Selznick، 1984)، يقول تيري (Terry, 1990): إن خدمة المصلحة العامة هي مهمة تتعلق بالحفاظ على قيم المنظمة وأدوارها واختصاصاتها. ووفقاً لهذا الرأي، يجب أن يكون المديرون التنفيذيون أنفسهم أيضاً انتقائيين في التكيُّف مع الخارج، ويجب أن تقاوم الضغوط والمطالب التي تُضعف من نزاهة

المنظمة بسبب التأثير السلبي على نظمها المعيارية والإدراكية. هذا لا يعني أن المسؤولين التنفيذيين في الرعاية الصحية ينبغي أن يكون موقفهم تجاه التغيير عدائياً، بل على العكس من ذلك، فمن الواضح أن التكيُّف المنضبط مع الظروف المتغيرة ضرورة مستمرة. والمقصود هو أن التغيير والابتكار في المجالات الحيوية مثل الرعاية الصحية ينبغي أن يكون متجانساً مع احترام نُظم المعتقدات القائمة والتقاليد والولاء لقيمها ومبادئها (أسباب وجود المنظمة). أضف إلى ذلك أن مسار العمل الابتكاري يعدُّ مطلباً للحفاظ على النزاهة التنظيمية (انظر فريدريك Friedrich، 1961 في تيري Terry، 1990).

وقد تبرر الأحداث الخارجية التي تهدِّد سلامة المنظمة تغييرات جذرية في سلوك المنظمة القائم، ولكنها سوف تضع المديرين التنفيذيين أمامَ مهمة صعبة، وهي احترام الضغوط المؤسساتية، وفي الوقت نفسه الحفاظ على المسافة بينهم وبينها، والعمل بشكل إستراتيجي. كما تتطلب من المديرين التنفيذيين تحدي وتغيير المؤسسات نفسها التي تقيدهم. وغالباً ما يُشار إلى هذه المعضلة بـ«المفارقة التنظيمية الضمنية»، التي تتطلب من الأفراد تغييرَ المنطق المؤسساتي دون الانفصال عن العالم المؤسساتي (انظر على سبيل المثال: سكوت وماير Scott and Meyer، 1991؛ سودابي وغرينوود Suddaby and Greenwood، 2005؛ باتيلانا Battilana، 2006؛ ليكا وناكاش Leca and Naccache، 2006؛ سليك Slyke، 2006). وتقترح المفارقة أن المديرين التنفيذيين يمكن أن يصبحوا «نشيطين مؤسساتياً»، وأن يعثروا على منطق جديد يتكيف مع القواعد التقليدية للشرعية بدلاً من هجرها كلياً (تيري Terry، 1996؛ نيومان Newman، 2005؛ باتيلانا Battilana، 2006). وتكمن الإجابة عن كيفية القيام بذلك في إيجاد المناخ المناسب للتغيير (انظر كوبنجان وكليجن Koppenjan and Klijn، 2004؛ دورادو Dorado، 2005)، وفي دور التمكين المنبثق من الوضع الاجتماعي للأفراد أو الوعي المؤسساتي للأفراد (انظر باتيلانا Battilana، 2006). ويعتقد آخرون أنه ينبغي أن نُركِّز على استكشاف المعاني المرتبطة بأدوار الأفراد من وجهة نظرهم ومعتقداتهم وتفضيلاتهم وكيفية تبنّيهم لهويات معينة (نيومان Newman، 2005؛ سودابي وغرينوود Suddaby and Greenwood، 2005؛ ليكا وناكاش Leca and Naccache، 2006؛ رودس Rhodes، 2007).

وفي هذا الفصل سوف نتبع الإستراتيجية الأخيرة؛ لأننا نريد معرفة كيفية تأثير الأسلوب الريادي الجديد في التفكير على تصورات وأعمال المديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية، وما أنواع الإستراتيجيات الابتكارية التي يتَّبِعونها؟ وكما ذكرنا في المقدمة، سوف نميّز بين نوعين من الابتكارات: ابتكارات ريادية، وابتكارات مؤسساتية.

الابتكارات الريادية والمؤسساتية:

«الابتكارات المؤسساتية» تختلف كثيراً عن «الابتكارات الريادية» التي تركِّز على المنتجات ونماذج الأعمال الجديدة، ولغة «ريادة الأعمال» الجديدة استجابةً للأحداث الخارجية (انظر أيضاً تعريف الابتكار في القطاع الخاص في (OECD وEurostat, 2005). وعلى الرغم من أن ابتكار المنتجات غالباً ما يُنظر إليه على أنه ابتكارٌ جذري يمثل انقطاعاً حقيقياً عن ممارسات الماضي (أوسبورن وبراون Osborne and Brown، 2005)، إلا أنَّ الأثر المؤسساتي المتمثل في التغيير الحقيقي في التفكير والعمل في المنظمات قد يكون طفيفاً. وكما وجد إكستون (Exton, 2008) في دراسة ريادة الأعمال في الخدمة الصحية الوطنية في المملكة المتحدة، قد تبقى إستراتيجية تنظيم المشاريع واللغة الجديدة «شبه مقرونة» بالممارسات التنظيمية السائدة بسبب تفاعل علاقات السلطة مع المؤسسات القديمة. وبدلاً من ذلك، فإن الابتكارات المؤسساتية تقوم بربط المنطقين القديم والجديد في الرعاية الصحية: تطوير قيم ومعانٍ جديدة، والانخراط في علاقات وشراكات جديدة (انظر، على سبيل المثال، سكوت وآخرين .Scott et al، 2000). كل نوع من الابتكار يخدم الأهداف الخاصة به وتصاحبه معتقدات ولغة وممارسات خاصة به؛ مما يؤثر على الهويات التنفيذية، والممارسات التنظيمية، والتصورات والأعمال التنفيذية.

وبينما تركِّز الابتكارات الريادية على الأدوات والقياس، تركِّز الابتكارات المؤسساتية على الأشخاص والقيم. ويسعى الشكل الأول إلى تحقيق الهدف: الحقائق تُوظَّف كدليل الفاعلية التنظيمية، والتي تُستخدم لتعزيز وإثبات شرعية المخرجات، والخطط ملموسة وواقعية ولها بداية ونهاية واضحة. والهدف من ذلك هو ضمان الاستمرارية التنظيمية عن طريق تعزيز الوضع التنافسي للمنظمة (انظر كذلك دروكر Drucker، 1985؛ تيري Terry، 1990؛ أوسبورن وبراون Osborne and Brown، 2005؛ فانديرشير van der Scheer، 2007؛ إكستون Exton، 2008). ويتم في هذا النموذج التجاري تطوير خدمات جديدة (منتجات) من أجل جذب المزيد من المرضى (العملاء). ويتم تشجيع المديرين التنفيذيين على إعادة تطوير أنفسهم ليصبحوا أشبه بالمديرين الرياديين في إدارة الأعمال من خلال تبني التنافسية والقوة في العمل (كلارك ونيومان Clarke and Newman، 1997)، وأن يصبحوا من أصحاب المخاطرة، ويقوموا بتغييرات جذرية كما يفعل الرياديون «الحقيقيون» (تيري Terry، 1996). وبإمكان المديرين التنفيذيين المؤيدين للابتكارات الريادية التعلُّم من نظرائهم في القطاع الخاص، لتوسيع معارفهم في الشؤون المالية وآليات التوفير وغيرها من تقنيات وممارسات القطاع الخاص. وعلاوة على ذلك، في سياق التوجُّه نحو السوق مع التركيز المتزايد على الكفاءة والمساءلة، يمكن الاستفادة من نوع آخر من المديرين، مديرين من «خارج» الرعاية الصحية، فهم يمتلكون الخبرات والمهارات

المتعلقة بتشغيل منظمات الرعاية الصحية كنشاط تجاري عادي (غريت وميورس Grit and Meurs، 2005).

والشكل الثاني من الابتكارات يركِّز على الجانب الذاتي أو الاجتماعي، حيث يُنظر إلى التغيير على أنه نتيجة للتفاعل الاجتماعي بين أطراف متعددة (انظر على سبيل المثال: دينيس وآخرين .Denis et al، 1996؛ روف وسكوت Ruef and Scott، 1998؛ سكوت وآخرين .Scott et al، 2000؛ كيركباتريك وأكرويد Kirkpatrick and Ackroyd، 2003). ويسعى الابتكار المؤسساتي إلى الاعتراف بالطُّرق الجديدة في التفكير والعمل ودعمها. والهدف هو الحفاظ على القيم المميزة للمؤسسة وأدوارها وجداراتها، من خلال إعادة تشكيل الترتيبات الاجتماعية دون فقدان الشرعية. ولذلك ينبغي على المديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية النظر في مصالح المرضى والمهنيين، فضلاً عن مصالح القطاعين الخاص والعام. وبالإضافة إلى النتائج والقواعد القابلة للقياس، يجب احترام القيم المهنية ورغبات العميل؛ وذلك لأنَّ الرعاية الصحية هدفها«معالجة الناس»، والتي تعتمد على الاتصال البشري والثقة. وتتأثر الجودة بشعور العملاء بالاستقرار، وأن هناك مَن يستمع إليهم، وهذه عناصر مهمة لبناء وتعزيز الشرعية. لذلك فإنه يتطلب من المديرين التنفيذيين الحفاظ على مجموعة متنوعة من العلاقات الداعمة، سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، والجهد المستمر للحفاظ على صورة إيجابية في المجتمع العام (تيري Terry، 1996).

وهذا يتطلب وجود مديرين لا يديرون فقط من الأعلى إلى الأسفل من خلال السيطرة على العمليات التنظيمية، ولا إلى الخارج فقط من خلال تحقيق نتائج قابلة للقياس؛ ولكن أيضاً من الأسفل إلى الأعلى من خلال السعي للحصول على الدعم من مجموعات المصالح الداخلية والخارجية (مور Moore، 1995). والدور القيادي المطلوب في هذا السياق هو دور الوسيط بين الأطراف والمصالح المتعددة، وهو دورٌ يتطلب رؤيةً جيدةً وتعاطفاً مع مجال معين من العمل، ويتم تطويره خلال فترة طويلة من التجارب والخبرات.

ويقدِّم الجدول (9-1) مقارنةً للابتكارات الريادية مع الابتكارات المؤسساتية بالإضافة إلى النتائج المتوقعة لكلا النوعين من الابتكارات بالنسبة لجدارات المديرين التنفيذيين، والخصائص التنظيمية، والتصوُّرات، والإجراءات.

جدول (9–1)

مقارنة الابتكارات الريادية مع الابتكارات المؤسسية

	الابتكارات الريادية	الابتكارات المؤسساتية

الهدف	استمرارية المنظمة من خلال تعزيز الوضع التنافسي للمنظمة (الحصة السوقية).	الحفاظ على القيم والأدوار والكفاءات المميزة للمؤسسة من خلال إعادة تشكيل الترتيبات الاجتماعية.
الأعمال	الاستثمار في تطوير المنتجات والنمو التنظيمي والهياكل التنظيمية الجديدة، واعتماد دور ريادي ولغة ومعارف جديدة في إدارة الأعمال.	إعادة تفسير السياسات العامة والحصول على دعم الجمهور، القيادات ذات العلاقة بالمجال التنظيمي والعمل تلعب دور الوسيط، العلاقات مع مختلف أصحاب المصلحة.
المؤشرات	الاختصاصات التنفيذية: الخبرة والمعرفة في الأعمال التجارية. الخصائص التنظيمية: منتجات جديدة، هياكل تنظيمية/ نماذج أعمال جديدة، النمو التنظيمي/ عمليات الاندماج. التصورات والإجراءات التنفيذية: اعتماد أدوار ريادية ولغة جديدة لدى القيادات.	الاختصاصات التنفيذية: خبرة طويلة في الرعاية الصحية. الخصائص التنظيمية: يتم إجراء التعديلات ولكن دون إغفال أساليب العمل والتصورات القائمة. التصورات والإجراءات التنفيذية: اعتماد دور الوسيط لدى القيادات، التكيف مع البيئة المؤسسية، العلاقات/الشراكات الجديدة، الحفاظ على صورة إيجابية في المجتمع العام.
الآثار	تحقيق شرعية المخرجات.	تحقيق شرعية المدخلات.

القسم التالي يقدم دراسة علمية لاستكشاف تأثير ظروف الأسواق الناشئة في مجال الرعاية الصحية على كفاءات المديرين التنفيذيين، والخصائص التنظيمية، والتصورات والإجراءات التنظيمية.

الدراسة العلمية:

تمَّ جَمْع بيانات الدراسة العلمية من خلال مَسْح واسع النطاق، اشتمل على جميع أعضاء نحو 800 جمعية هولندية للمديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية (NVZD) في عام 2000 وفي عام 2005. وبين عامي 2000 و2005، أصبحت المنافسة قضيةً أساسيةً في سياسة الرعاية الصحية، وتمَّ تنفيذ تغييرات تشريعية رئيسية؛ وهو ما أدَّى إلى تطورات في نظام الرعاية الصحية الهولندية. وتمَّ التفريق الرسمي بين المشتري ومقدمي الرعاية الصحية، وأصبحت شركات التأمين حاسمةً، وتمَّ إنشاء نظام تمويل جديد تحركه التكاليف (دن إكستر وآخرون .Den Exter et al، 2004؛ هلديرمان وآخرون .Helderman et al، 2005؛ فانديرشير van der Scheer، 2007). وفي الدراسة أردنا استكشاف التغييرات التي طرأت على كفاءات المديرين التنفيذيين، والخصائص التنظيمية، والتصورات والإجراءات التنظيمية بين العامين 2000 و2005. هل يتبع المديرون التنفيذيون السياساتِ من خلال الابتكارات الريادية، أو يبحثون عن طرقٍ مبتكرة للجَمْع بين الريادية ومنطق العمل في الرعاية الصحية من خلال الابتكارات المؤسساتية؟

الاستبانة:

الاستبانة المستخدمة عبارة عن أداة للتقييم الذاتي يمكن من خلالها معرفة المعاني المرتبطة بأدوار وإجراءات المديرين التنفيذيين من وجهة نظرهم. وقد سُئل المديرون التنفيذيون عن خلفياتهم الشخصية، ومنظماتهم، وتصوراتهم والأعمال التي يقومون بها. وكانت عناصر الاستبانتين في عامي 2000 و2005 متطابقةً إلى حد كبير باستثناء بعض الأسئلة التي تمَّ تغييرُها أو إضافتها بناءً على التغيرات السياقية. وفي 2005 على سبيل المثال، تم سؤال المشاركين عن التأثيرات (المُدركة) للابتكارات المستندة إلى السياسات. وهذا أمرٌ مهم لفهم الإستراتيجيات التي يتَّبِعها المديرون التنفيذيون. وكانت معظم أسئلة الاستبانة مغلقةً، وكانت الإجابات مستمدةً من مقابلات تم إجراؤها مع المديرين التنفيذيين من مختلف أنواع المنظمات. وفي عام 2005 تمَّت مراجعة الإجابات مرة أخرى بناءً على مقابلات جديدة مماثلة في منظمات مختلفة.

ويبين الجدول (9-2) بيانات الاستبانة المستخدمة لدراسة الجدارات التنفيذية، والخصائص التنظيمية، والتصورات والإجراءات التنظيمية.

ومن أجل توفير نظرة ثاقبة على العوامل الخاصة بكل قطاع، والتي تدفع السلوك التنفيذي، قمنا بدراسة كلٍّ من الاتجاهات العامة في إدارة الرعاية الصحية والاختلافات بين القطاعات

(الفرعية). وفيما يخصُّ الأسئلة الجديدة التي تمَّت إضافتُها في عام 2005، تمَّت دراسة النتائج المشتركة فقط.

جدول (9–2)

بيانات الاستبانة

نوع البيانات	البيانات	الإجراءات العملية
الجدارة التنفيذية	إدارة التعليم التعليم الخبرة (الإدارية)	جامعي/تدريب مهني. البرامج الإدارية/التدريب على الإدارة/الوظائف التنفيذية. داخل/خارج الرعاية الصحية، أنواع المنظمات.
الخصائص التنظيمية	حجم المنظمة الهيكل تطوير المنتج	الميزانية، عدد الموظفين. الهياكل التنظيمية، الهياكل الإدارية. الخدمات الجديدة، الخدمات التجارية.
إدراك وأفعال التنفيذيين	الدور تفسير متطلبات السياسات العلاقات	أهمية الدور وقوة الدور. الريادية، الفعالية، التغيرات المطلوبة، المساءلة. جهات الاتصال الداخلية والخارجية، الاجتماعات، المشاركة في النقاشات العامة.

المبحوثون:

جميع المبحوثين مديرون تنفيذيون في الرعاية الصحية الهولندية، ولديهم ما يُسمَّى بـ «المسؤولية النهائية»، وهم أعضاء في مواقع إستراتيجية مختلفة في منظمات الرعاية الصحية، مثل: المستشفيات والمنظمات لذوي الأمراض العقلية، ومنظمات المعوقين، ومنظمات الرعاية للمسنين والرعاية المنزلية. وقد تم إرسال الاستبانة إلى جميع الأعضاء في الجمعية الهولندية للمديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية (NVZD)، والتي يمكن اعتبارها عينةً ممثلة. وفي عام

2000 بلغ معدل الاستجابة العامة 46 في المائة، وفي عام 2005 كان المعدل 42 في المائة (أي 17 في المائة من جميع المديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية الهولندية). ويبين الجدول (9-3) معدل الاستجابة لكل قطاع في استبانة عام 2005. ولم تكن معلومات القطاعات متاحة في استبانة عام 2000.

المنهجية:

للإجابة عن تساؤلات الدراسة، قمنا بتحليل الارتباطات بين نتائج استبانات عامي 2000 و2005، وبين نتائج القطاعات (الفرعية) والوسط الحسابي. وللعثور على ارتباطات إحصائية، تم استخدام مربع كاي للمتغيرات الاسمية، وسبيرمان للمتغيرات الترتيبية، ومعامل ارتباط بيرسون لمتغيرات الفاصل الزمني والنسبة. وتمَّ اختبار قيم ارتباطات بيرسون وسبيرمان ضد قيمة «صفر» عن طريق اختبار «ت» التقريبي. وتم اختبار الاختلافات بين المجموعات المستقلة باستخدام اختبار مربع كاي في حالات المتغيرات الاسمية. وفي حالات المتغيرات الترتيبية والفاصل الزمني والنسبية تمَّ استخدام تحليل التباين أحادي الاتجاه (ANOVA). وفي حال وجود ثلاث مجموعات مستقلة أو أكثر، ووجود اختلافات ذات دلالة إحصائية، تمَّ تطبيق اختبارات إلحاقية لمقارنات متعددة باستخدام الفاصل الزمني لبونفيروني (Bonferroni). وفي اختبارات «ت» تمَّ افتراض فروق غير متكافئة. وفي جميع الحالات لم تُذكر سوى النتائج ذات الدلالة الإحصائية ($p \leq 0.05$)، حيث تم إدراج النتائج ذات العلاقة في الجداول أدناه.

جدول (9-3)
نسبة الاستجابة في عام 2005

نوع القطاع (الفرعي) في المنظمة	حجم الفئة المستهدفة	حجم العينة (أعضاء NVZD)	الاستجابة بالنسبة للفئة المستهدفة	الاستجابة بالنسبة للعينة
المستشفى	312	200	22%	35%
منظمة لذوي الأمراض العقلية	204	122	30%	51%
منظمة للأشخاص المعاقين	305	134	19%	43%
منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية	1030	271	9%	35%

الإجمالي	1851	727	17%	42%

النتائج:

جدارات المديرين التنفيذيين:

فيما يتعلق بالتعليم، تُظهِر النتائج أن المشاركين (في كل من عامي 2000 و2005) كانوا في المستوى التعليمي نفسه. فالمشاركون في 2005 ليست لديهم خلفيات أقوى في الاقتصاد أو إدارة الأعمال، وليسوا أقل احتمالاً للحصول على التعليم في مجالات الطب أو التمريض. والعديد من المشاركين لديهم شهادات تعليمية تجمع بين التخصصات، مثل الاقتصاد والطب والتمريض أو علم الاجتماع، فضلاً عن الإدارة وإدارة الأعمال، والتعليم المتعلق بإدارة الأعمال تم أيضاً من خلال العديد من الدورات الإضافية والبرامج التدريبية. وتنحصر الفروقات في التالي:

- في عام 2005 حصل العديد من المديرين التنفيذيين على تعليمهم في مجال العلوم الاجتماعية مقارنة بعام 2000 (وفي العلوم الاجتماعية الأخرى مقارنة بالاقتصاد).

وفي عام 2005، طلبنا من المشاركين أيضاً ذكر أنواع التدريب الإضافي الذي حصلوا عليه. وأظهرت النتائج الكثيرَ من الاهتمام في مجالات التمويل وإدارة الأعمال.

جدول (9–4)

الخبرة العملية بالسنوات وعدد المناصب (الإدارية)

	2000	2005
عدد السنوات منذ أول منصب إداري.	19.3	21.2
عدد المناصب الإدارية.	3.3	4.4
عدد مناصب «المسؤولية النهائية».	1.9	2.2
المناصب في الرعاية الصحية.	2.3	3.2
المناصب خارج الرعاية الصحية.	1.0	1.3

وفيما يتعلق بالخبرة العملية، يبدو أن المشاركين في عام 2005 أكثر خبرةً في إدارة الرعاية الصحية من المشاركين في عام 2000. ويظهر في الجدولين (9-4) و (9-5) أنهم كانوا يعملون لفترة أطول في الإدارة، وكان لديهم المزيد من المناصب الإدارية (مع وبدون مسؤولية نهائية)، وكان لديهم مناصب إدارية أكثر في منظمات الرعاية الصحية، كما أنهم عملوا بشكل أكبر في أنواع مختلفة من منظمات الرعاية الصحية.

جدول (9-5)

الخبرة العملية في مختلف أنواع منظمات الرعاية الصحية (النسبة المئوية)

	2000	2005
الخبرة في منظمة رعاية صحية واحدة فقط.	15	12
الخبرة في نوع واحد فقط من منظمات الرعاية الصحية.	37	31
الخبرة في أنواع مختلفة من منظمات الرعاية الصحية.	48	57

وإلى جانب هذه الاتجاهات العامة، تظهر بعض الاتجاهات الخاصة بالقطاعات فيما يخصُّ التعليم الأساسي وخبرة العمل:

- في المستشفيات والمنظمات المعنية بالأشخاص المصابين بالأمراض العقلية، فإن المديرين التنفيذيين أكثر احتمالاً أن يكون لديهم خلفية في الطب (أو علم النفس) من المنظمات الأخرى.

- خبرة المسؤولين التنفيذيين الإدارية في المستشفيات والمنظمات المعنية بالأشخاص المصابين بأمراض عقلية أقل من الوسط الحسابي (بالسنوات وعدد المناصب الإدارية).

- الخبرة الإدارية لدى المديرين التنفيذيين في منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية أعلى من الوسط الحسابي.

ومن المرجح أن تكون النتائج الأخيرة مترابطة. فالمسؤولون التنفيذيون ذوو الخلفيات المهنية لا يصبحون مديرين إلا بعد ممارسة المهنة لسنوات عديدة.

وأحد التغييرات الكبيرة بين عامي 2000 و2005 هو ارتفاع عدد المديرين التنفيذيين الذين لديهم خبرة العمل في أنواع مختلفة من منظمات الرعاية الصحية بنسبة 9 في المائة. وعلى ما يبدو، بخلاف الدعوة لاستقطاب المزيد من مديري الأعمال من «خارج» الرعاية الصحية، يأتي المزيد من المديرين التنفيذيين من أنواع «أخرى» من منظمات الرعاية الصحية. لذلك فقد ارتفعت نسبة التنقُّل بين قطاعات الرعاية الصحية. ويمكننا أيضاً أن نخلص إلى أن التعيين في منصب تنفيذي في الرعاية الصحية تسبقه عملية مكثفة من التنشئة الاجتماعية والتعليم في مجال الرعاية الصحية وجمع الخبرات في مجال إدارة الرعاية الصحية. ويبدو أن إدارة منظمات الرعاية الصحية تتطلب التخصص في إدارة الرعاية الصحية.

الخصائص التنظيمية:

تغيرت منظمات الرعاية الصحية بين 2000 و2005 في عدد من النواحي:

فيما يتعلق بالحجم، تظهر النتائج:

- المنظمات أصبحت أكبر من حيث الميزانيات وعدد الموظفين والمهنيين والمواقع.

وفيما يتعلق بالهياكل، تظهر النتائج:

- غالباً ما يتم تنظيم المنظمات في شعب ومجموعات، حيث يتم تنظيم الوحدات حول مجموعات العملاء والتخصصات الطبية أو المناطق الجغرافية.

كما تم تكييف الهياكل الإدارية، حيث تحوَّلت معظم المنظمات من نظام مجلس إدارة ذي صلاحيات محددة، إلى نظام المدير التنفيذي، مع وجود مجلس تنفيذي له صلاحيات ومسؤوليات واسعة.

وفي هذا النموذج تشرف هيئة الإشراف على السياسات والإجراءات التي يتخذها المجلس التنفيذي المسؤول رسمياً وفعلياً عن أعمال المنظمة (هيكل مكون من مستويين)، وفي الكثير من الحالات هناك مسؤول تنفيذي أول.

وفيما يتعلق بتطوير المنتجات، تظهر النتائج:

- المنظمات تستثمر بصورة متزايدة في توسيع نطاق الخدمات والنشاطات التجارية.

ويُظهر المديرون التنفيذيون في منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية اهتماماً يفوق المتوسط فيما يخصُّ الأنشطة التجارية وتقديم الخدمات. ويُظهِر المديرون التنفيذيون في منظمات المعاقين اهتماماً أقل من المتوسط فيما يخصُّ الأنشطة التجارية.

وتتشابه التوجهات في جميع القطاعات فيما يتعلق بالحجم والهياكل وتطوير المنتجات، ولكن بعض الاختلافات بين القطاعات انخفضت. فهناك نمو في حجم جميع المنظمات، ولكن نظراً للاندماجات، شهدت منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية النمو الأكبر، ولا تزال الاختلافات المتعلقة بالهياكل متنوعة. المستشفيات-على سبيل المثال - أكثر تنظيماً حول التخصصات الطبية، وغالباً ما يتم تنظيم المنظمات للمرضى العقليين حول مجموعات العملاء، ومنظمات المعاقين ورعاية المسنين والرعاية المنزلية غالباً ما تكون منظمة جغرافيًّا. ختاماً، خلال السنوات 2000-2005 أصبحت منظمات الرعاية الصحية أكبر وأكثر تعقيداً، حيث اضطر المديرون التنفيذيون في شتى أنواع منظمات الرعاية الصحية للتعامل مع التوسُّع التنظيمي وإعادة الهيكلة. وعلاوة على ذلك، جميع المنظمات تميل إلى الاستثمار في توسيع الخدمات والأنشطة التجارية، خاصة منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية، وكانت منظمات المعاقين هي الأقل استثماراً.

التصورات لدى المديرين التنفيذيين

كان هناك سؤالان في الاستبيان بخصوص تصوُّر المديرين التنفيذيين حول أدوارهم، حيث طُلب منهم: (1) ترتيب أهمية الأدوار المختلفة على مقياس من 1 إلى 5: إستراتيجي، قيادي، ريادي، مدير عمليات، وسيط، وإداري؛ (2) ترتيب قدرتهم على القيام بهذه الأدوار بفعالية على مقياس من 1 إلى 5. وتظهر النتائج في الجدول (9-6).

وتظهر النتائج أن المديرين التنفيذيين في عامي 2000 و2005 يرون أن الدور الإستراتيجي هو الأهم، يليه الدور الريادي. واكتسب دور الوسيط أهميةً بين عامي 2000 و2005، والمديرون التنفيذيون أقلُّ رضاءً عن أدائهم للدور الريادي.

ويمكن العثور على التوجهات نفسها في جميع القطاعات، لكنَّ المديرين التنفيذيين في المستشفيات هم الأقلُّ رضاءً عن أدائهم.

جدول (9–6)

الأدوار: الأهمية والأداء (مقياس 1–5)

الأدوار	أهمية الدور		الأداء في الدور	
	2000	**2005**	**2000**	**2005**
قيادي	4.2	4.2	4.0	4.1
إستراتيجي	4.7	4.6	4.4	4.4
إداري	3.1	3.2	3.0	3.2
مدير عمليات	3.0	3.1	2.8	2.9
وسيط	3.3	4.2	3.4	4.1
ريادي	4.3	4.3	4.0	3.9

وقد طرحنا عدة أسئلة فيما يتعلق بالطريقة التي يفسِّر بها المديرون التنفيذيون متطلبات السياسات، مثل: الريادة والتغيير المطلوب، والفاعلية والمساءلة. وقد طُرحت جميع هذه الأسئلة في استبانة عام 2005 فقط؛ ولذلك تمَّ تحليل الارتباطات العرضية فقط لهذه النتائج.

وفيما يتعلق بالريادة، سألنا المشاركين عن كيفية إدراكهم أو ممارستهم للريادية. وتُظهر الإجابات أن الريادة يمكن أن تعني أموراً كثيرة. ويبين الجدول (9-7) النتائج لكل قطاع على

مقياس من 1 إلى 5.

ويبدو أن المديرين التنفيذيين في منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية يفسرون الريادية من منظور اقتصادي أكثر من غيرهم. فهم يرون أن الريادية ليست مجرد وجهة نظر أو وسيلة لتحسين الأداء ولكن أيضاً «إستراتيجية سوقية». وقد ارتبطت معاني الريادة في رعاية المسنين والرعاية المنزلية «بالدخول في أسواق جديدة»، و«إدخال الأنشطة التجارية»، وكذلك «الإبداع في استخدام الموارد». ويفسِّر المديرون التنفيذيون في المستشفيات الريادية من منظور مهني أكثر من غيرهم من حيث «تحفيز المهنيين على الابتكار»، و«تحسين عمليات العمل».

جدول (9–7)

معاني الريادية

	المستشفيات	منظمات المرضى العقليين	منظمات ذوي الإعاقة	رعاية المسنين والرعاية المنزلية	الوسط الحسابي
الإبداع في استخدام الموارد	3.8	3.6	3.7	3.9	3.8
تحسين إجراءات العمل	3.8	3.6	3.5	3.4	3.5
إطلاق النشاطات التجارية	3.0	2.6	2.3	3.2	2.8
تشجيع الابتكار الوظيفي	4.1	3.8	3.7	3.8	3.9
التعاون من أجل تحقيق أهداف المناطق	3.7	4.1	3.8	4.1	4.0
الدخول في أسواق جديدة	3.1	3.2	3.2	3.8	3.4

وقد سألنا أيضاً عن مدى أهمية التغييرات التالية لمنظماتهم: تبني أسلوب الأعمال التجارية التي تركز على النتائج، تبني الأسلوب المهني الذي يهتم بالتطوير المهني للموظفين، تبني الأسلوب الريادي الذي يركِّز على تحقيق الابتكارات، المزيد من الاهتمام بجودة الرعاية، المزيد من الاهتمام بالقضايا العامة المتعلقة بالرعاية الصحية وتحسين نسبة السعر إلى الجودة (وكانت الإجابات على مقياس من 1 إلى 3). وتبين النتائج بصفة عامة:

أن أهم التغييرات المطلوبة من وجهة نظر المديرين التنفيذيين هي تبني أسلوب الأعمال التجارية والأسلوب الريادي، مع المزيد من الاهتمام بنسبة السعر إلى الجودة. ولكن الأولويات تختلف بين القطاعات؛ فالمديرون التنفيذيون في المستشفيات هم أكثر تركيزاً على جودة الرعاية، والمديرون التنفيذيون في منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية أكثر تركيزاً على القضايا العامة المتعلقة بالرعاية الصحية وأقل تركيزاً على الأسلوب المهني، والمديرون التنفيذيون في منظمات المعاقين يرون أهمية الاهتمام بالتطوير الوظيفي.

وفيما يتعلق بالفاعلية التنفيذية، سألنا المشاركين عن معايير النجاح الأساسية والمتمثلة في القدرة على: التعامل مع النزاعات والمعضلات، وتحقيق التغييرات، وتحقيق نتائج مالية جيدة، وصياغة رؤية مُلزمة، وتحفيز الموظفين، والتكيُّف مع الظروف المختلفة (وكانت الإجابة باختيار معيار واحد فقط).

وتظهر النتائج أن هناك شبهَ إجماع بين المشاركين من مختلف أنواع المنظمات في إجاباتهم:

المديرون التنفيذيون يعتقدون أن «تحقيق التغييرات» أهم معيار للنجاح، يليه صياغة «رؤية مُلزمة».

وفيما يتعلق بالمساءلة، سألنا المشاركين عن الجوانب التي يشعرون أنهم يخضعون للمساءلة فيها أكثر من غيرهم ويفضلون الحكم عليهم من خلالها: الامتثال لتوجيهات اللجان السياسية، وتحسين الخدمات اللوجستية، والنتائج المالية، والمكانة التنافسية، وجودة الرعاية، والمسؤوليات العامة (وكانت الإجابة باختيار جانبين فقط).

ومرة أخرى، كان هناك شبهُ إجماع بين المشاركين من مختلف أنواع المنظمات في إجاباتهم:

يشعر المديرون التنفيذيون بأنهم أكثر مسؤوليةً عن «جودة الرعاية»، تليها «النتائج المالية» و«المسؤوليات العامة».

ويمكن الجَمْع بين النتائج المتعلقة بمرئيات المديرين التنفيذيين للخروج بعدد من الاستنتاجات الأولية: أولاً، يركز المديرون التنفيذيون بقوة على ريادة الأعمال، ويعتقدون أنه ينبغي تشجيع الريادية في جميع أنحاء المنظمة من أجل تحقيق التغيير، وأنهم أنفسهم يجب أن يعملوا أكثر «كرياديين». ومع ذلك، تطبيق الريادة يبدو صعباً على أرض الواقع ولا سيما في المستشفيات، حيث نجد أن معنى الريادة وفُرص تطبيقها تختلف حسب المجال التنظيمي. ثانياً، يرى المديرون التنفيذيون أن تحقيق التغيير هو معيار مهم للنجاح، ويعدُّ التغيير الأهم لمنظماتهم من وجهة نظرهم هو المزيد من الريادية، ويبدو أن الدور الريادي أصبح مرادفاً تقريباً لدور عامل التغيير. ثالثاً، ورغم ذلك فإن المديرين التنفيذيين أنفسهم لا يهتمون في الغالب بالتغيير أو بالوضع التنافسي، ولكن يهتمون بجودة الرعاية والنتائج المالية، وهذه هي الجوانب التي يشعرون بأنه ينبغي محاسبتهم عليها. رابعاً، اكتسب دور الوسيط (التواصل مع أطراف مختلفة داخل المنظمة وخارجها) أهميةً لدى المديرين التنفيذيين. وبالإضافة إلى ذلك، يرون أن تحقيق رؤية مُلزمة أمرٌ مهمٌ للنجاح. وعلى ما يبدو، يعتقد المديرون التنفيذيون أنهم بحاجة إلى وظيفة مُلزمة للأشخاص في داخل المنظمة وخارجها.

الأفعال التنفيذية:

من أجل الحصول على مزيد من المعلومات حول علاقات المديرين التنفيذيين، سألنا المشاركين: مَن هم أصحاب المصلحة الذين يتفاعلون معهم؟ وما أنواع الاجتماعات التي يحضرونها؟ وما طريقة مشاركتهم في المناقشات العامة؟

وفيما يتعلق بجهات الاتصال الداخلية، تظهر النتائج:

- زادت الاتصالات الإدارية الداخلية مع المديرين التنفيذيين الآخرين والمديرين والمجلس الإشرافي بين عامي 2000 و2005.

وفيما يتعلق بجهات الاتصال الخارجية، تظهر النتائج نمواً في توجُّه الاتصال الخارجي بين عامي 2000 و2005. والمشاركون يتواصلون مع شبكة واسعة من جهات الاتصال الخارجية، ولكن:

- هناك ازدياد في الوقت المستغرق في الاتصالات الميدانية (مع شركات التأمين، جماعات المصالح، وما إلى ذلك).

- هناك كذلك ازدياد في الوقت الذي يقضيه المشاركون في الاتصالات الحكومية (مع السياسيين وموظفي الخدمة المدنية).

وقد شهدت جميع القطاعات زيادةً في الاتصالات الميدانية والاتصالات الحكومية، ومع ذلك يقضي المديرون التنفيذيون في المستشفيات وقتاً أطول مع شركات التأمين مثل نظرائهم في منظمات المرضى العقليين، ووقتاً أقلَّ مع السياسيين وموظفي الخدمة المدنية مقارنة بالآخرين، في حين يستثمر المديرون التنفيذيون في منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية ومنظمات المعاقين الكثيرَ من الوقت مع السياسيين والموظفين المدنيين. ويقضي المديرون التنفيذيون في المستشفيات وقتاً أطول مع المهنيين مقارنة بغيرهم، في حين يقضون وقتاً أقل مع العملاء والموظفين.

وقد يطلب المديرون التنفيذيون الدعمَ لمواقفهم في المناقشات العامة، على سبيل المثال من خلال: المشاركة في الأحزاب السياسية، والاتصالات المباشرة مع السياسيين وموظفي الخدمة المدنية، والمشاركة في مجالس أو لجان المنظمات القطاعية، وتحريك زملائهم التنفيذيين، واستخدام وسائل الإعلام (كان بإمكان المشاركين اختيار أكثر من إجابة). وقد أُضيف هذا السؤال حديثاً في استبيان 2005، وكانت النتائج كالتالي:

- يشارك المديرون التنفيذيون بشكل رئيس في النقاشات العامة من خلال الاتصال المباشر مع السياسيين وموظفي الخدمة المدنية، وتحريك زملائهم التنفيذيين.

وفيما يتعلق بالمشاركة في النقاشات العامة، فإن المديرين التنفيذيين في المستشفيات هم الأقل نشاطاً، في حين أن المديرين التنفيذيين في منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية هم الأكثر نشاطاً في النقاشات العامة حول الرعاية الصحية.

ويجب على المديرين التنفيذيين التعامل مع العديد من أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين ذوي المصالح والتوقعات المتنوعة. وتشير النتائج إلى أن الأطراف الخارجية ازدادت أهميةً. ويتم قضاء الكثير من الوقت في إدارة العلاقات والمشاركة في شبكات متنوعة. ويبدو أن الرأي العام لم يعد عاملاً يمكن تجاهله، مع ملاحظة أن المقارنة مع بيانات عام 2000 غير ممكنة في هذا الشأن. ومع ذلك، فإن النتائج تظهر أن المديرين التنفيذيين أمضوا وقتاً أطول في الاتصالات الحكومية من ذي قبل، وأنهم يحاولون بنشاط التأثير على السياسيين والجمهور؛ وهو ما يشير إلى أن عمل المديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية أصبح «سياسياً» بشكل متزايد.

الخلاصة:

أردنا في هذا الفصل الكشف عن كيفية تأثير أساليب التفكير الريادية الجديدة على تصورات وأعمال الرعاية الصحية لدى المديرين التنفيذيين، وما أنواع الإستراتيجيات التي تُتّخذ للجَمع بين الابتكارات والشرعية. وقد تمَّ التمييز بين نوعين من الابتكارات: الابتكارات الريادية، والابتكارات المؤسساتية.

هذا النوع الأخير من الابتكارات مثيرٌ للاهتمام بشكل خاص؛ لأن التغييرات طويلة الأمد في الرعاية الصحية تدعو لابتكارات تربط المنطق القديم مع الجديد، ويمكنها توفير الشرعية لأساليب جديدة في التنظيم والتشغيل، وهذا يعني أن المديرين التنفيذيين سيتعين عليهم المواءمة وليس الانقطاع عن الأطر المؤسساتية القائمة، وذلك من خلال البناء على القيم والمعتقدات القائمة. كما تمَّ البحث عن التغييرات في كفاءات المديرين التنفيذيين.

ونستنتج أن المديرين التنفيذيين ينخرطون في كلٍّ من الابتكارات الريادية والمؤسساتية، وأن الإستراتيجيتين الابتكاريتين تتفاعلان على أرض الواقع. وتشير التغيرات في الحجم والهياكل والمنتجات إلى وجود الكثير من الأنشطة الريادية بين عامي 2000 و2005، وأيضاً فإن المديرين

التنفيذيين يُكيّفون إستراتيجياتهم وَفْق مجالات عمل محددة (القطاعات الفرعية). وتؤثِّر الظروف المحلية والقطاعية الخاصة والعادات والتقاليد إلى حد كبير على تصورات وإجراءات المديرين التنفيذيين. وعلى سبيل المثال، عندما سُئل المديرون التنفيذيون: ما المقصود بـ «الريادية»؟ اختلفت إجابات المديرين التنفيذيين في المنظمات المختلفة. فالمديرون التنفيذيون في رعاية المسنين والرعاية المنزلية يفسرون الريادية من منظور اقتصادي، والمديرون التنفيذيون في المستشفيات يفسرونها من منظور حرفي؛ من حيث «تحفيز المهنيين على الابتكار»، و«تحسين عمليات العمل». ويبين ذلك أن المديرين التنفيذيين يعيدون تفسير مصطلحات السياسات - مثل الريادية - من خلال رؤيتهم للمنطق المؤسساتي السائد، ومطابقته مع الظروف المحلية. ولذلك ينبغي عدم المبالغة في الطابع المتعمد والجذري لإستراتيجيات الابتكار. كما أن الابتكارات الريادية «الحقيقية» متحيزة من الناحية المؤسسية، فهي تنبع من البيئة المؤسساتية القائمة وتضعف أيضاً من خلالها. وإلى جانب الإفراط في التغيير والأنشطة الريادية، يبذل المديرون التنفيذيون جهوداً كبيرة لدعم أساليب جديدة للتفكير والعمل من قِبل مجموعة متنوعة من الأطراف الداخلية والخارجية، ومن خلال الحفاظ على صورة عامة إيجابية. ويطمح المديرون التنفيذيون إلى دور ريادي، ويرون أن تحقيق التغيير يتطلب موقفاً رياديًّا أقرب للأعمال التجارية في جميع أنحاء المنظمة. وفي الوقت نفسه، يطمح المديرون التنفيذيون بشكل متزايد لدور الوسيط الذي يربط بين الجهات الداخلية والخارجية. وهذا الولاء المزدوج يظهر أيضاً في طريقة تعليم وتدريب المديرين التنفيذيين، حيث إنهم يجمعون بين خبرة طويلة في مجال إدارة الرعاية الصحية والمعرفة التجارية الجديدة. ويسبق التعيين في منصب إدارة الرعاية الصحية عملية واسعة من التنشئة الاجتماعية والتعليم في مجال الرعاية الصحية، وخبرة واسعة في إدارة منظمات الرعاية الصحية، فالمديرون التنفيذيون في الرعاية الصحية هم متخصصون في الإدارة، مع ذلك يسعون باستمرار لتوسيع معارفهم، خاصة فيما يتعلق بالشؤون المالية وإدارة الأعمال. ولا ترتبط فقط خلفية المديرين التنفيذيين بولائهم ولكن أيضاً ترتبط ارتباطاً وثيقاً بجذورهم المؤسساتية. وعلى الرغم من الجهود المبذولة لتحقيق المزيد من الريادية في التفكير والعمل، فإن الأولوية الرئيسة لدى معظم المشاركين في الدراسة كانت جودة الرعاية.

ونستنتج كذلك أن الفضاء الإستراتيجي للعمل وتحقيق التغييرات أكثر محدودية في المنظمات ذات العمليات المعقدة وكذلك العاملون لحسابهم الخاص. ويبدو أن المديرين التنفيذيين في

منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية الأكثر ريادةً في التفكير والنشاط المؤسسي، وأن نظراءهم في المستشفيات هم أقلُّ رياديةً في هذه الجوانب وكذلك أقل رضاءً عن أدائهم، وهم أكثر اهتماماً بالشؤون المهنية وأقل اهتماماً بالشؤون الخارجية/السياسية، والقضايا/المناقشات العامة. وعندما يكون منطق المهنية قوياً فذلك يدعم ثبات الأطر المؤسساتية القائمة أمام التحديات، ولكنه أيضاً يُقلِّل من مرونة المنظمة. إن إدراك التغييرات الريادية في رعاية المسنين والرعاية المنزلية أكثر سهولة من القطاعات الأخرى، ولكنها أيضاً تتضمن ترك التقاليد؛ الأمر الذي قد يؤدي إلى فقدان الشرعية على المدى الطويل. ولذلك نخلص إلى أن الابتكار المدروس في مجال مؤسساتي مثل الرعاية الصحية يتطلب «الدبلوماسية»، كما هو معهود في شبكات التوجيه أو «الإدارة من خلال المفاوضات» وفق رودس (Rhodes2007، ص 1248). وفي سياق الممارسة اليومية، يعني ذلك أن المدير التنفيذي يجب أن يكون بمثابة مدير علاقات اتصال، يوازن بين أصحاب المصلحة القدامى والجُدد، وبين الطموحات ذات التوجه السياسي مثل الريادة من ناحية، والمنطق المؤسساتي السائد والمليء بالعادات والتقاليد المحلية والقطاعية من ناحية أخرى. ويتطلب الابتكار في مجال الرعاية الصحية الدعم من المهنيين والتعامل معهم، فضلاً عن السياسيين ووسائل الإعلام و«الجمهور» بشكل عام. ونتيجة لذلك، فإن عمل المديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية أصبح «مسيّساً». ويجب عليهم التعامل مع العديد من وجهات النظر والأحزاب والمصالح والقضايا، وتحمُّل المسؤولية لأمور كثيرة لا يستطيعون السيطرة عليها مباشرة.

وفي موقف يُهدِّد المبررات القديمة للشرعية ولما تتضح فيه المبررات الجديدة بعدُ، يبدو أن هناك حاجةً إلى إستراتيجية «الموازنة». حيث يحتاج المديرون التنفيذيون إلى احترام أساليب التفكير والعمل القائمة والجديدة، وينبغي عليهم التكيُّف مع قواعد جديدة موجهة نحو الإنتاج، ولكن في الوقت نفسه الحرص على عدم فقدان مبررات الشرعية الأخرى. ومن أجل عدم إحباط الابتكارات اللازمة وعدم الإضرار بالشرعية، فإنَّ أنسب إستراتيجية للمديرين التنفيذيين قد لا تكون تجسيد «بطل الابتكار» نفسه بل«راعي الابتكار» الذي يحفِّز الناس على الابتكار، ويجمع الأطراف ويسعى إلى دعم الابتكارات، ولكنه أيضاً انتقائي في التكيُّف مع المطالب الخارجية. إن انتشار الريادة في مجال الرعاية الصحية ظاهرة غير واضحة تماماً، والريادة نفسها بحاجة للابتكار.

الجزء الرابع
المناقشة

الفصل العاشر

قطاع عام مبتكِر: الشروع في رحلة الابتكار

فيكتور بيكرز، جوريان إديلينبوس، وبرام ستيجن
(**Victor Bekkers, Jurian Edelenbos and Bram Steijn**)

مقدمة:

يمكن وصف الابتكار في القطاع العام بأنه عملية تعلُّم تحاول الحكومات من خلالها التصدي لتحديات اجتماعية محددة، مثل: مكافحة الجريمة، التصدي لارتفاع منسوب مياه البحار، أو مكافحة الازدحام المروري. والطريقة التي تتبعها الحكومات في تطوير وتنفيذ الخدمات، والتقنيات، والهياكل التنظيمية، والتنظيمات الإدارية، وعمليات الحوكمة، والأساليب الإدارية ومفاهيم السياسات الجديدة، من أجل التعامل مع هذه التحديات- تعكس شرعية هذه الحكومات. وفي الفصل التمهيدي لهذا الكتاب، ذكرنا أن العديدَ من الابتكارات في القطاع العام تهدف إلى خلق تفاعلات حيوية وجديرة بالثقة بين الحكومة والمجتمع؛ ولذلك يمكن فهم الدعوة لقطاع عام مبتكِر من خلال الرغبة في خلق علاقات جديدة وهادفة بين الحكومة والمجتمع، حيث إنَّ الحافز للشروع في «رحلة الابتكار» يشير إلى الرغبة في سدِّ الفجوة بين الحكومة والمجتمع، وهو الانفصال الذي غالباً ما يتم وصفه بالافتقار إلى الكفاءة، أو الافتقار إلى الجودة، أو الافتقار إلى التمثيل والمشاركة المجتمعية. ولذلك، فإن السؤال الأول الذي سوف نطرحه في هذا الفصل الختامي هو: كيف يمكن فَهم مساهمات المؤلفين في هذا الكتاب من حيث «الروابط المفقودة والقدرة على الربط»؟ القسم التالي يتناول الإجابة عن هذا السؤال.

كما ذكرنا في الفصل الأول من هذا الكتاب، فالابتكار في القطاع العام يختلف في عدد من النواحي عن الابتكار في القطاع الخاص؛ ومن ثَمَّ فمِن المهم أن نأخذ في الحسبان مدى تأثير

خصائص القطاع العام، مثل: الافتقار إلى المنافسة، وتعدُّد الاعتبارات في مشاكل السياسات التي تُولد مفاضلات معقدة بين القيم في طبيعة عمليات الابتكار في القطاع العام، والتي غالبًا ما تأخذ طابعاً تدرُّجياً. وبالإمكان فهم أهمية هذا السياق من خلال «بيئات الابتكار» التي تحاول فيها مختلف الجهات المترابطة تأطير الحاجة إلى الابتكار وكيفيته؛ ومن ثَمَّ، فإن السؤال الثاني الذي يطرح نفسه هو: كيف يمكن الربط بين خصائص وأداء «بيئات الابتكار» والمساهمات التي تم جمعها في هذا الكتاب؟ الإجابة عن هذا السؤال في القسم الثالث.

إن حاجة منظمات القطاع العام إلى الابتكار لا تشير إلى مجرد تحقيق مكاسب الكفاءة التي هيمنت على أيديولوجيات الإصلاح، مثل الإدارة العامة التنفيذية الجديدة. في نهاية المطاف، يتطرق الابتكار الناجح في القطاع العام إلى مدى قدرة الحكومات على تطوير خدمات وطُرق عمل ومفاهيم جديدة تمكنهم من التعامل مع القضايا الصعبة التي يحاول المجتمع (كمجتمع سياسي) معالجتها (ستون Stone، 2003)؛ ومن ثَمَّ ينبغي أن تكون هذه الخدمات وطُرق العمل والمفاهيم أيضاً مناسبة. ونظراً للبعد السياسي للابتكار في القطاع العام، فإنه ليس من المهم فقط النظر في تخصيص التكاليف والمنافع (التي أشار إليها مارتش وأولسن بمنطق العواقب (March and Olson, 1989)، ولكن أيضاً النظر في جدوى الابتكارات المقترحة، والتي لا تشمل مجرد الكفاءة والفاعلية بل قيماً أخرى، مثل: الدعم السياسي، والثقة، وسيادة القانون. ومن هنا، من المهم أن ندرك أنه نظراً لتمركز ابتكارات القطاع العام في السياق المؤسسي، يجب تقييم مدى ملاءمتها لهذا السياق (مارتش وأولسن March and Olson، 1989). ولذلك يجب تحليل دور كلٍّ من «منطق العواقب» و«منطق الملاءمة» في تقييم الابتكارات، وقد نُوقش ذلك في الفصول السابقة، والقسم الرابع من هذا الفصل يتناول هذا التحليل.

وبناءً على نتائج هذه المقارنات، يقدِّم القسم الخامس خطوطاً عريضة للبحوث التي ينبغي على الأكاديميين وصانعي السياسات أخذُها في الاعتبار عندما يريدون الشروع في «رحلة الابتكار».

الابتكار بين الروابط المفقودة والقدرة على إقامتها:

طرح الفصل الأول أن التحدي في الابتكار في القطاع العام هو إشراك منظمات القطاع العام في تفاعلات هادفة مع مختلف الأطراف المجتمعية، مثل: المواطنين، والشركات، ومجموعات القضايا والمصالح، والمنظمات غير الحكومية. وتجري هذه التفاعلات في سياق عدد من التحديات

المجتمعية ذات طابع «عصبي» نوعاً ما، مثل: مكافحة الجريمة، والجودة الاجتماعية للمناطق الحضرية على وجه الخصوص، أو الشيخوخة السكانية. ومثل هذه التفاعلات لا تأتي من نفسها، ولكن يجب أن يتم إنشاؤها. والمأساة هي أن عدداً من التطورات المجتمعية (مثل: العولمة، والنزعة الفردية، والعديد من التطورات السياسية، مثل التحرر والأوربة) قد قوضت إمكانية إقامة هذه التفاعلات. وقد تمت الإشارة إلى ذلك في الفصل التمهيدي تحت عنوان الروابط المفقودة. ومن ثَمَّ، فإن التحدي الابتكاري الذي يواجه القطاع العام هو استعادة هذه الروابط أو إنشاء روابط جديدة. وهذا يعني أن قدرات الربط بين منظمات القطاع العام يعتبر من الأسس المهمة للمساعدة على التنمية وتنفيذ الابتكارات في القطاع العام. وبالتالي، فإن المبحث الأول الذي تناوله هذا الكتاب هو السؤال: كيف يمكن فهم ابتكارات القطاع العام من حيث الحاجة لتعزيز قدرات الربط من أجل إنشاء تفاعلات هادفة بين الحكومة والأسواق والمجتمع؟ ما الإجابات عن هذا السؤال التي يمكن استخلاصها في ضوء المساهمات في هذا الكتاب؟

وقد ذكر بوليت (Pollitt) أن الابتكار في حد ذاته ليس جديداً ولكن يمكن اعتباره أحدَ «المفاهيم السحرية» العديدة التي يستخدمها صنَّاع السياسات باستمرار لإثبات أن الحكومات تحاول باستمرار إظهار أنها على استعداد من خلال الإصلاحات للاستجابة لاحتياجات المجتمع المتغيرة. وفي الوقت نفسه، يقول بوليت: إنَّ سجل الابتكار لدى القطاع العام حافلٌ بالإنجازات إذا كان التركيز غير منصبٍّ فقط على «الابتكارات التحويلية»، استنادا لنموذج «التدمير الإبداعي» الذي اقترحه شومبيتر (Schumpeter). والبحث عن إقامة تفاعلات هادفة بين الحكومات والمجتمع يتطلب عملية تكييف متواصلة وتدريجية؛ الأمر الذي قد يخدم شرعية الحكومة في نهاية المطاف بشكل أفضل من الابتكارات الجذرية.

وحاول فوجلسانغ وبيدرسين (Fuglsang and Pedersen) ربط النقاش حول ابتكار القطاع العام بحركة إصلاح الإدارة العامة التنفيذية الجديدة، والتي من شأنها كذلك محاولة إعادة ربط الحكومة بالمجتمع. ومع ذلك، من وجهة نظر الإدارة العامة التنفيذية الجديدة، يُنظر إلى الابتكار على أنه محاولات لتعزيز كفاءة القطاع العام. ومن هذا المنطلق، يتمُّ تعريف التفاعلات المهمة بين الحكومة والمجتمع كتلك التي ينتج عنها نتائج فعالة وموثوقة ومنتِجة وتفي بمتطلبات تطبيق المعايير التنظيمية. ومع ذلك، يرى فوغلسانغ وبيدرسين أن هذه الطريقة للنظر في

الابتكارات قد تحبط إقامة التفاعلات الهادفة. فالابتكارات في القطاع العام تحدث بطُرق مختلفة استجابةً لمشاكل مختلفة. ولكن هذه المشكلات ليست تحديات من حيث الكفاءة والإنتاجية والامتثال فحسب، بل هي تؤثر أيضاً في الطريقة التي ينبغي من خلالها تقييم نتائج ابتكار القطاع العام، وهذا ما نناقشه في القسم الخامس من هذا الفصل.

في الفصل الرابع قام كاتيل، راندما-لييف وكالفيت (Kattel, Randma-Liiv and Kalvet) بإضافة مهمة للأدبيات الحديثة حول الابتكار. فقد أظهروا بشكل مقنع أن القدرة الإدارية داخل الدول الصغيرة أصبحت أكثر أهميةً في المجتمع المعاصر من أجل البقاء على قيد الحياة في المنافسة الاقتصادية العالمية، حيث تشكِّل القدرةُ الابتكارية للاقتصاد قيمةً مضافة. وقد تمَّ تحديد قدرة هذه الاقتصادات الصغيرة تقليدياً من خلال شروط سياسات توافق واشنطن الاقتصادية (Washington Consensus on economic policies). والتركيز في هذا التوافق على استقرار الاقتصاد الكلي والأسواق المفتوحة. والفكرة هي أن زيادة الاستثمارات الأجنبية تجلب الكفاءات الأجنبية، والمعرفة، والروابط، وزيادة المنافسة على المنتجين المحليين، وتخلق المزيدَ من الضغوط للابتكار. ومع ذلك، فعلى الرغم من أن السياسات كانت ناجحة في إزالة القدرات الصناعية القديمة، إلا أنها كانت غير فعالة في خلق قدرات وفرص جديدة، وفي الوقت نفسه فإن اعتماد الاقتصادات الصغيرة على الأسواق الدولية والإنتاج والشبكات المالية الدولية يعرِّضها للخطر. وبالتالي، أصبح من المهم بالنسبة للدول الصغيرة العمل على تعزيز قدراتها الإدارية من أجل مواجهة موجات المنافسة العالمية؛ وهو ما يربط هذه الدول والاقتصادات الصغيرة مع النمو الاقتصادي العالمي والمستدام. والقدرة الإدارية هنا لا تشير إلى مجموعة من الصفات المرتبطة بأدوات الحكم، ولكن مجموعة من العلاقات التي تحدِّد الحوكمة. ومن أجل بناء قدراتها الإدارية، اعتمدت العديد من الدول الصغيرة على الإدارة العامة التنفيذية الجديدة كمفهوم مفيد لمساعدتها على إنشاء روابط جديدة مع المجتمع. ورغم ذلك، يرى كاتيل وآخرون أن إصلاحات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة أدَّت إلى آثار عكسية كانت واضحةً تماماً في الدول الأصغر حجماً. ونتيجة لذلك، فإن القدرة الإدارية للدول الصغيرة قد تغيرت لأن: (أ) هيكل الحوكمة أصبح مشتتاً إلى حد كبير؛ و(ب) موقع موارد الحوكمة خارج الحدود الويبيرية والويستفالية التقليدية للدولة (Weberian and Westphalian boundaries of the state)؛ و(ج) الحوكمة تحولت إلى حوكمة علوية (meta-governance) تركِّز على إنشاء مجموعة من العلاقات. وبالتالي، فإن آثار إصلاحات الإدارة

العامة التنفيذية الجديدة التي كانت تهدف إلى تحفيز قدرات الاتصال والربط أدَّت إلى عكس ذلك؛ حيث أسهمت في ظهور علاقات منقطعة، كما أن آثار سياسات الاتحاد الأوروبي بشأن هذه الدول الصغيرة الجديدة متناقضة، فمن ناحية، وسَّعت السياسات من إمكانيات السوق ووفَّرت إمكانية الوصول إلى مجموعات أكبر من الموارد البشرية والتقنية. ومن ناحية أخرى، فإن نموذج الابتكار المعمول به في سياسات الاتحاد الأوروبي يتطلب من هذه الدول الصغيرة مهاراتٍ غيرَ متاحة في سياسات الشبكات والتخطيط للمدى الطويل. ولذلك، يرى كاتيل وآخرون أنه من أجل بناء القدرة الإدارية لتحفيز القدرة على الابتكار في الاقتصادات الصغيرة، فمن المهم أن تكون الحكومة نشيطة في إقامة العلاقات والربط بين موارد الشركاء المعنيين من القطاعين العام والخاص، وفي القيام بذلك، تتمتع الدول الصغيرة بميزة تنافسية نظراً لحجمها، فالشبكات غير الرسمية والعلاقات الشخصية أكثر أهميةً فيها مقارنة بالدول الكبيرة، ومن ثَمَّ يمكن للدول الصغيرة الاستفادة من هذه الشبكات واستغلال هذه الميزة.

وقد اعتُبرت المنافسة المفتوحة تقليدياً شرطاً ضرورياً للابتكار، كما هو مبين في الفصل التمهيدي. ووَفْق هذا التوجُّه، غالباً ما تعرّف المشتريات العامة على أنها شرطٌ أساسي لتطوير وتنفيذ منتجات وخدمات وتقنيات جديدة، وما إلى ذلك في القطاع العام. ثمة نوعٌ خاص من المشتريات هي «المشتريات الموجهة للابتكار»، كما ذكر ليمبر، كالفيت وكاتل (Lember, Kalvet and Kattel). وعلى النقيض من المنتجات «الجاهزة»، تتضمن المشتريات الموجهة للابتكار شراءَ منتجات تتطلب المزيدَ من البحث والتطوير، وهو ما يؤثر على القدرة الابتكارية لمقدمي الخدمات. وبالتالي، يمكن استخدام مثل هذه المشتريات للتصدي للتحديات الاقتصادية والاجتماعية القائمة والناشئة، وهو ما يساعد الحكومات على خلق تفاعلات ذات أهمية كبرى مع المجتمع (من حيث قدرات الاتصال والربط). وعند القيام بذلك، يمكن للحكومة أن تلعب دورَ المشتري الأول الذي لديه متطلبات تقنية كثيرة، ويستطيع استيعاب المخاطر (المالية غالباً) لمنتجات عليها طلب اجتماعي وبيئي، ويستطيع كذلك تعزيز التعلُّم ونشر هذه الابتكارات واعتمادها. وبعد دراسة ثلاثة أنواع من مشاريع المشتريات الابتكارية في خمسٍ من مدن بحر أوروبا الشمالية والبلطيق (كوبنهاغن، وهلسنكي، وتالين، ومالمو، وستوكهولم)، استنتج ليمبر وآخرون أن الحكومات المحلية يمكن أن تقوم بإنشاء الأسواق من خلال طلب المنتجات التي تلبي الاحتياجات الاجتماعية. ومع ذلك، أظهرت دراسات الحالة أيضاً أن مشتريات الحلول المبتكرة غالباً ما تفشل،

وفي هذه الحالات باءت جميع المحاولات الأولية لشراء حلول جديدة بالفشل، وعلى الرغم من ذلك تحولت الخبرة المكتسبة في وقت لاحق إلى نتائج ناجحة بسبب آثار جانبية إيجابية غير مقصودة تتعلق بالاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية وأهداف السياسات الأخرى. ويمكن تفسير ذلك كتحوُّل في إستراتيجية الابتكار، حيث كانت اختيارات الحكومات المحلية في الأصل أن يكون الابتكار جذرياً، ثم في وقت لاحق ونظراً للمشكلات التي واجهتها، تم اختيار إستراتيجية أكثر تدرُّجيةً. وعلاوة على ذلك، يرى ليمبر وآخرون أن تلعب الحكومة دوراً أكبر في التعاون والتحفيز (من حيث قدرات الربط) بدلاً من دور المشتري؛ لأنَّ ذلك يتيح المجالَ للاستفادة من معارفَ محددةٍ تضمن أن الابتكار يعكس المتطلبات الفعلية، وتيسير اتخاذ إجراءات إضافية، وتوفير التمويل المناسب للمساعدة في نشر الابتكار.

وللابتكار في القطاع العام بعدان: داخلي، وخارجي. ويشير البعد الخارجي، على سبيل المثال، إلى تطوير خدمات جديدة للمواطنين والشركات أو تطوير مفاهيم جديدة تساعد على إعادة صياغة المشاكل المتعلقة بالسياسات بحيث يتم اتباع نُهُج جديدة. وللابتكار في القطاع العام بعدٌ داخلي، كما بيَّن لويس وكونسيدين وألكساندر (Lewis, Considine and Alexander) في الفصل الرابع، حيث قاموا بتحليل هيكل شبكات المشورة والمعلومات الإستراتيجية للسياسيين والبيروقراطيين في 11 حكومة محلية في ولاية فيكتوريا، أستراليا. وركزوا على العلاقة بين وجود الشبكات وعملية الابتكار التي تتم داخل الحكومة. ويمكن أيضاً تطبيق مفهوم الاتصالات المنقطعة وقدرات الربط في فهم الابتكار في الشبكات الحكومية؛ لأنه يخبرنا عن طبيعة وحجم واتجاه ومركزية وكثافة العلاقات بين الأفراد ذوي العلاقة وتوقعاتهم حول القيمة المضافة للابتكار. وقد أظهر لويس وآخرون أن الابتكار الناجح داخل الحكومة يعتمد على الطُّرق التي يستطيع الأفراد من خلالها الارتباط مع بعضهم البعض والانخراط في تفاعلات هادفة، وهو ما يعطي تصوُّراً كذلك عن كيفية عمل «بيئات الابتكار». إنَّ الربط بين الناس والموارد والأفكار يحدث في مساحات حرة وجديدة ومعلوماتية، وهذه المساحات تتحول وَفْق ثقافات محلية محددة تُسهِّل وتحفِّز تفاعلات الابتكار بين مختلف الأفراد في الحكومة والسوق والمجتمع.

وفي الفصل الثامن لفويتس وديرينك (Voets and De Rynck)، يتغير منظور الابتكار مرة أخرى نحو التعامل مع تحديات المجتمع. ولا يمكن التعامل مع هذه التحديات إلا عندما تكون

الحكومات قادرةً على بناء قدرة ابتكارية، أي القدرة على الربط بين الإبداعات البشرية. وقد قام فويتس وديرينك بتحليل كيفية مساعدة إدارة الشبكة في بناء القدرة الابتكارية لحل المشكلات بين الحكومات. وقد تمَّت دراسة حالتي مشروع جينتزي كانالزون وباركبوس جينت في فلاندرس (بلجيكا) لتوضيح ذلك. وخلص الباحثان إلى أنَّ وجود منطقة تفاعل محايدة يحفِّز الابتكار، حيث إن الإبداع البشري يجعل من الممكن معالجة تعقيدات صياغة القضايا والعمل على إيجاد الحلول المحتملة. وتساعد إدارة الشبكة على جَعْل العلاقات بين الحكومات متعددة الأطراف وتعاونية، كما تساعد على الجَمْع بين مجموعة واسعة من قضايا السياسات (بدلاً من المعاملات الثنائية بين الحكومات). ومع ذلك، لا يمكن لتطوير قدرات الربط أن يزدهر إلا في بيئات محددة، كما هو موضح في القسم التالي. وعلاوة على ذلك، تظهر هذه القدرات في نشاطين حيويين لإدارة الشبكة، هما: تخطي الحدود، ومسح الحدود. وقد بيَّن فويتس وديرينك أن هذه الأنشطة مطبقة ومُدمجة في أدوار قيادية مختلفة، وسوف يتم مناقشة ذلك أيضاً في القسم التالي.

وكان الابتكار جزءاً أساسياً في المشروع المعقد للسكك الحديدية الهولندية المُسمَّى (راندستادريل). وقد تمَّ تحليل هذا المشروع من قِبل فانديرفورت، وكوبينجان، وهوفلهوف، ولايتين، وفينمان (van der Voort, Koppenjan, Heuvelhof, Leijten and Veeneman) في الفصل السابع، حيث تم ملاحظة ارتباط السكك الحديدية ارتباطاً وثيقاً بمشكلة مجتمعية معقدة ذات جوانب متعددة؛ كمكافحة الاختناقات المرورية، وتحديث السكك الحديدية، والتخطيط الحضري والريفي، والعوامل البيئية وغيرها؛ وهو ما يخلق شبكةً معقدةً من الجهات المترابطة ذات مصالح، وآراء ودراية فنية، وموارد مختلفة. والطريقة المتبعة لتحديد الحاجة إلى الابتكار وتنفيذ الحلول تعتمد على قدرة الربط بين مختلف الأطراف، وهو ما يؤثر كذلك على إدارة هذا النوع من المشاريع. وتعتمد الإدارة الناجحة لمشاريع الابتكار في القطاع العام ذات الطابع المعقد إلى حد كبير على الربط بين القيم المختلفة، وفي الوقت نفسه الموازنة بينها بشكل مستمر. وتشير هذه القيم إلى منطقينِ يعتبران محوريين في هذا الكتاب: منطق العواقب ومنطق الملاءمة، وهو ما سوف نناقشه في القسم الرابع من هذا الفصل.

وقد قام فانديرشير ونورديجراف ومويرس (van der Scheer, Noordegraaf and Meurs) بدراسة الأنشطة الريادية في ابتكار الرعاية الصحية الهولندية. وينبغي فَهْم هذه الأنشطة

كعملية مستمرة للتغيير في أنظمة الرعاية الصحية، حيث تهدف هذه التغييرات إلى إقامة تفاعلات هادفة بين المستشفيات وغيرها من المنظمات الصحية من خلال خلق الظروف القائمة على السوق. وأيضاً مفهوم «هادف» يتم تعريفه من قِبل مديري الرعاية الصحية بصفته إيجاد نظام رعاية صحية مشابه لبيئة الأعمال التجارية من حيث الحصة في السوق، والحجم، والترشيد، وإدارة التكلفة، والأداء والوضع التنافسي (السعر والجودة)، والقيادة؛ وكلها عناصر مهمة من ناحية، وإيجاد طُرق جديدة للتفكير والعمل للحفاظ على الشرعية مهمة من ناحية أخرى. ومن أجل تحقيق ذلك، ينبغي على هذه الطرق من التفكير والعمل احترام قيم وأدوار العاملين في مجال الرعاية الصحية وعملائهم. وإضافة إلى ذلك، بيَّن هذا الفصل أن الابتكار يستند في المقام الأول إلى فكرة إقامة تفاعلات جديدة وهادفة بين منظمات الرعاية الصحية في القطاع العام والمجتمع، ولكن إيجاد هذه التفاعلات يضع مديري الرعاية الصحية في صراع بين منطق العواقب ومنطق الملاءمة. وقد تمَّ شرح ذلك في القسم الخامس، حيث يرى فانديرشير وآخرون- من حيث الروابط المفقودة وقدرات الربط- أن البيئة الغامضة التي يعمل فيها هؤلاء المديرون التنفيذيون في الرعاية الصحية تجبرهم على ربط القيم والمطالب التي يمكن استخلاصها من منطق العواقب وكذلك منطق الملاءمة.

ما الاستنتاجات التي يمكن استخلاصُها من مقارنة المساهمات في هذا الكتاب؟ أولاً، يمكن ملاحظة أن الحاجة إلى الابتكار ترتبط ارتباطاً وثيقاً بفكرة إقامة علاقات هادفة بين الحكومة والمجتمع، تتصدى للتحديات المجتمعية ولا تقتصر على مجرد إنشاء حكومة أكثر كفاءةً. ثانياً، تبين المساهمات أن القدرة على ربط الناس والموارد والمعرفة والإبداع عاملٌ مهم للغاية. وباختصار، القضية هي الربط، وهذا يعني أنه من أجل تطوير وتنفيذ الابتكارات الناجحة، يجب أن يكون لدى اللاعبين المعنيين القدرة والحرية للارتباط بالأفراد الآخرين، ودعوتهم إلى الشروع في رحلة ابتكار مشتركة. ثالثاً، أظهرت عدة مساهمات أن الإدارة العامة التنفيذية الجديدة بوصفها إستراتيجية تحديث لا تحفِّز الأفراد على بناء قدرات الربط، بل يمكن القول إن أحد الآثار الجانبية غير المرغوب فيها للإدارة العامة التنفيذية الجديدة هو أنها، إلى حد ما، تحبط الابتكار في القطاع العام. وبصياغة أكثر إيجابية، الإدارة العامة التنفيذية الجديدة تؤيد فقط أشكالاً محددةً من الابتكار في القطاع العام. وعلاوة على ذلك، تعرِّف الإدارة العامة التنفيذية الجديدة ابتكار القطاع العام من منظور يركِّز على الحكومة، في حين أنَّ المساهمات تظهر في أن ابتكارات القطاع العام الناجحة

تنبثق من التفاعلات بين الحكومة والمجتمع. وفي الوقت نفسه، لا يمكن تنفيذ ابتكارات القطاع العام بنجاح دون تفاعل وثيق بين كلٍّ من المجتمع والسوق.

بيئات الابتكار في القطاع العام:

ناقشنا في الفصل الأول أن عدداً من القضايا تلعب دوراً مهماً في إمكانية تطوير وتعزيز قدرات الربط. وقد تم وصف هذه القضايا من حيث وجود «بيئات ابتكار في القطاع العام»، وظهور التعاون في شبكات السياسات، وانفتاح هذه الشبكات وتنوُّع الموارد (المعرفة، والخبرات، والناس، والمعلومات، وجهات الاتصال)، واللاعبين في هذه الشبكات. وأشار الفصل أيضاً إلى دور رأس المال الاجتماعي الحاضر في «بيئات الابتكار» هذه، ودور القيادة في عبور الحدود الممتدة داخل هذه الشبكات وعبرها، وكذلك نشر واعتماد الممارسات الجديدة عبر الحدود التنظيمية. علاوة على ذلك، عند تقييم عملية الابتكار ونتائجه في القطاع العام، من المهم إعادة صياغة العوامل التي يتم طرحها عادة في أدبيات الابتكار في القطاع الخاص باعتبارها ذاتَ صلة بالابتكار بشكل عام. وقد تمت الإشارة إلى أن طبيعة ابتكار القطاع العام تدرُّجية أكثر مما هي جذرية. وبالإضافة إلى ذلك، تمت الإشارة إلى أنه على الرغم من أن الطابع البيروقراطي للقطاع العام يُحبط الابتكارات، إلا أن الطابع الديناميكي والمعقد للتحديات في القطاع العام، والذي يستوجب موازنة مختلف الخيارات والقيم، يمكن أن يحفِّز الابتكار. وبالتالي، فمن المهم تحديد أدوار «بيئات الابتكار» في تنمية وتنفيذ الابتكارات في القطاع العام، كما هو موضح في الفصول السابقة. وما الآليات ذات الصلة؟ وكيف أثر الوضع المؤسساتي للقطاع العام على سير العمل في هذه البيئات؟

ذكر بوليت (Pollitt) أهمية النظر إلى ابتكارات القطاع العام في سياقها، وأنه ينبغي نقد الدراسات التي تحاول فهم نماذج عامة وخارجة عن السياق حول كيفية زيادة القدرة الابتكارية لدى الحكومات، وغالباً ما يتم طرح هذه النماذج في الدراسات القائمة على الابتكار في القطاع الخاص. وذكر بوليت أهميةَ النظر على المدى البعيد. ومن المنطقي أن ننظر إلى ابتكارات القطاع العام الكبرى في الماضي لمعرفة ما إذا كان هناك أي عوامل مشتركة قد تكون مواتية للإبداع التنظيمي والفردي. ومثل هذا المنظور التاريخي يتيح أيضاً إمكانية دراسة التسلسل التدريجي للتغييرات والتكيف الذي قد يؤدي إلى تحوُّلات كبيرة. هنا ينبغي طرح سؤالين فيما يخصُّ استفادة المنظمات

المحلية والأفراد من قدراتها الإبداعية: الأول، ما المخاطر؟ باعتبار أن العديد من الابتكارات لا تعمل بشكل جيد، وحتى تلك التي تعمل بشكل جيد قد يكون لها عواقب لاحقة غير مرغوبة وغير متوقعة، فما الابتكارات المقبولة عند النظر إلى نتائجها؟ ما مخاطر «بيئات الابتكار» وَفقَ تصوُّر الجهات المحلية المعنية؟ ومن أجل إدارة هذه المخاطر، ولأن المال العام الذي يُنفق على مشاريع الابتكار الجذرية قد ينتهي إلى الفشل في بعض الأحيان، يدعو بوليت ضمنياً لتبني ابتكارات تدرُّجية بدلاً من الابتكارات الجذرية وإستراتيجيات التحوُّل الطموحة. السؤال الثاني، والمرتبط بالأول هو: مَنْ المستفيد في هذه الجهات المحلية من هذه الدعوة إلى ضرورة الابتكار في القطاع الحكومي؟ وما دوافعهم للشروع في «رحلة الابتكار»؟ وكيف قاموا بإقناع الآخرين للانضمام إليهم؟ وماذا يخبرنا ذلك عن نوعية المنظمات التي شاركت، وأسلوب القيادة المطبقة، والشراكات التي انخرطت فيها هذه المنظمات؟

ويرى فوغلسانغ وبيدرسين (Fuglsang and Pedersen) أنه عند دراسة ابتكار القطاع العام، ينبغي الابتعاد عن نماذج الابتكار من الأعلى إلى الأسفل وكذلك المغلقة، والتوجه نحو نماذج الابتكارات التفاعلية والقائمة على السياق. وبالتالي، من المهم الاعتراف بأهمية الموظفين في «بيئات الابتكار» والسعي للتفاعل معهم. مؤسسات القطاع العام قائمة على الموظفين، والكثير من الموظفين يستجيبون لمشاكل ملموسة ومحلية في عملهم اليومي من أجل تقديم خدمات بطريقة سليمة وموثوق بها، وينبغي أن تأخذ إستراتيجيات الابتكار في القطاع العام هذه الحقيقة في الاعتبار. وقد تمَّ تقديم هذه الفكرة أيضاً في نظريات «ابتكار النظام المفتوح»، حيث يُنظر إلى الابتكار على أنه عملية مفتوحة وتفاعلية تجمع العديدَ من المصادر والأفكار الداخلية والخارجية من جهات متعددة. وهنا يتفق فوغلسانغ وبيدرسن مع بوليت في أنه ينبغي تبني مدخل السياق إزاء الابتكار العام. ونظراً للسياق الخاص بالابتكار في القطاع العام، نتساءل: هل يختلف حقًّا عن القطاع الخاص؟ في رأي فوغلسانغ وبيدرسن، هناك اختلافات، ولكن العامل المشترك بين القطاع الخاص والقطاع العام هو أن الموظفين هم المصدر الرئيسي للابتكار.

وقد تطرق كاتل، راندما - ليف وكالفيت (Kattel, Randma-Liiv and Kalvet) لفكرة «بيئات الابتكار» في الفصل الرابع. وينتقد المؤلفون فكرةَ نظام الابتكار الوطني بوصفه شبكة من المؤسسات في القطاعين العام والخاص، تعمل أنشطتها وتفاعلاتها على استحداث التقنية الجديدة واستيرادها وتعديلها ونشرها (فريمان Freeman، 1987)؛ لأنها تركز أساساً على إنتاج المعرفة

العلمية والتقنية المقننة الخاصة والمشتملة على عناصر تقنية عالية. ويغفل هذا النظام عنصرين مترابطين: القدرة الإدارية للدول، وحجم هذه الدول. ويرى كاتل وآخرون أن حجم الدولة مهم من ناحيتين مختلفتين: من ناحية، كلما زاد حجم الدولة ازدادت الموارد من حيث القدرة الإدارية. والحكومات تستخدم هذه القدرة لإقامة علاقات وثيقة وتعاونية بين المؤسسات العامة والخاصة. والقدرة الإدارية الصغيرة نسبياً قد تعيق هذا الدور. ومن ناحية أخرى، في الدول الصغيرة، تلعب الشبكات غير الرسمية والشخصية في رأس المال الاجتماعي و«بيئات الابتكار» دوراً مهماً، وهذا ما جعل لدى بعض الدول الصغيرة مساراً ابتكاريًّا متميزًا مثيراً للاهتمام. من هذا الجانب يصبح صغر الحجم ميزة تنافسية. وفي الوقت نفسه، يرى كاتل وآخرون أن السياسات الحكومية والإصلاحية الدولية التي سادت فيها أيديولوجية الإصلاح وَفق الإدارة العامة التنفيذية الجديدة، أسهمت في تدمير هذه الشبكات غير الرسمية بسبب تركيزها على إلغاء الطابع الشخصي، وظهور احتكارات خاصة بسبب عدم اكتمال الخصخصة والتحرير، وعدم وجود عدد كافٍ من القادة المهنيين. فهناك حاجة لهؤلاء القادة في هيكل الحوكمة المبعثر (اللامركزية وإلغاء الضوابط التنظيمية).

وقد بيَّن ليمبر، وكالفيت وكاتل (Lember, Kalvet and Kattel) كيف استخدمت خمس مدن في بحر أوروبا الشمالية والبلطيق المشتريات العامة لتحقيق ابتكارات عامة تلبي الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية لهذه المدن. وفي القيام بذلك، حاولت هذه المدن إنشاء «بيئات ابتكار» محلية تتنافس مع بعضها البعض من خلال البحث والتطوير، تؤدي فيها حلول السوق إلى حلول مبتكرة؛ وبذلك تُحقِّق أهدافاً محددة للسياسة العامة. كيف كانت طريقة عمل هذه البيئات المحلية الخمس عند مقارنتها مع بعضها البعض؟ أولاً، كانت الإستراتيجية المتبعة تراكمية وليست جذرية، وكان لها آثار جانبية وتعليمية إيجابية على قطاعات وأهداف السياسات الأخرى. ثانياً، لم يكن هناك ارتباط بين عدد المنافسين ونجاح مبادرات المشتريات. ثالثاً، اعتمد نجاح الابتكار على قدرة هذه الحكومات المحلية على اتخاذ إجراءات داعمة وتعزيز نشر الابتكار من خلال المشتريات نفسها. وبالتالي، يمكن استنتاج أن المشتريات العامة في حد ذاتها غير كافية، ولكن هناك حاجة لإجراءات محلية إضافية مبنية على السياق. ويؤدي ذلك أيضاً إلى تغيير دور الحكومة: بدلاً من أن تكون مجرد مشترٍ، يجب أن يكون دورها أكثر تعاوناً وتحفيزاً. ويشير هذا أيضاً إلى ضرورة وضع تصوُّر للابتكارات العامة كنشاط يتطلب تطوير قدرات الربط. رابعاً، هناك حاجة إلى دعم سياسي مباشر على أعلى المستويات لتعزيز شرعية المشروع وعملية المشتريات نفسها. خامساً، لا مفرَّ

للحكومات من توظيف الخبرات الفنية من الخبراء والاستشاريين الخارجيين؛ لأن إدارات المدن لا تمتلك بالضرورة المعرفة اللازمة في السوق والتقنية.

وتبرز أهمية الشبكات غير الرسمية في تحقيق قدرات الابتكار في عدة فصول أخرى، ولا سيما في الفصول 6-8. ويتضح أن الابتكار في القطاع العام يحدث «في ظل التسلسل الهرمي». فالابتكار يحدث في مستويات الهياكل الرسمية وغير الرسمية، حيث يجتمع المديرون من الهيئات الحكومية المختلفة والمنظمات المجتمعية وأفراد الجهات الخاصة دون تأثير الهياكل والقوانين الرسمية (ما القوانين التي يتعين علينا اتباعها؟)، والمناصب الرسمية (مَن المسؤول؟)، وأدوار السلطة (مَن القائد؟).

وقد قام لويس وآخرون (Lewis et al.) باستكشاف الهيكل العام لبيئة الابتكار من منظور تحليل الشبكة الاجتماعية، وركزوا على الاختلافات في تكوينات الشبكة بين جهات معينة، مثل السياسيين والإدارتين العليا والمتوسطة، وكذلك عبر مختلف البلديات. واستناداً إلى دراستهم، خلص لويس وآخرون إلى أنه على الرغم من أهمية المناصب الهيكلية (الرسمية) في الشبكة، فإن أهم العوامل التي تنبئ بالابتكار هي العلاقات الشبكية بين الأفراد. وعلاوة على ذلك، وجدوا أنَّ الإجراءات الإدارية (الخُطط والهياكل الرسمية) لا تُحفِّز الابتكار على الإطلاق. والأهم من ذلك، وجدوا أن المبتكرين يمتلكون مهارةَ العمل من خلال العلاقات خارج الهياكل الرسمية، على سبيل المثال: في الشبكات غير الرسمية من أجل الابتكار، وهذا ما يقصده لويس وآخرون في استنتاجهم أن الابتكار يحدث في مساحة مؤسسية حرة. وأهم النتائج التي توصل إليها الباحثون هي أن الابتكار والمبتكرين يقطنون في نوع معين من الفضاء المؤسساتي يُعزى جزئياً لمناصبهم الهيكلية، ولكن بشكل أكبر لمكانتهم في شبكات الأفراد غير الرسمية. وهذه المساحات لها مواقع (افتراضية) محددة، ويمكن أيضاً تحديدها من حيث الثقافات. وقد أشار لويس، كونسيدين وألكساندر (Lewis, Considine and Alexander) إلى أهمية الثقافات المحلية المحددة داخل الحكومة، حيث تظهر تفاعلات الابتكار بين مختلف الأفراد في الحكومة والسوق والمجتمع. ويتمُّ تشجيع الابتكار من خلال التواصل؛ من خلال الاتصال مع السياسيين من الحكومات الأخرى، ومن خلال الاتصال مع منظمات القطاع المجتمعي الرئيسة؛ ولذلك فإن الشبكات النشطة تشكِّل عنصراً مهماً في هذه الثقافات للتفاعل بين الأفراد في الساحات الشبكية المقرونة.

وبالإضافة إلى ذلك، أكَّد فويتس وديرينك (Voets and De Rynck) في الفصل الثامن على أهمية «بيئة الابتكار» باسم «مناطق التفاعل الرمادية»، حيث يمكن التعبير عن الإبداع بطريقة حرة وربطه مع الإبداعات الأخرى، ولكن هذا الربط يفترض وجود إدارة للشبكة تُسهم في بناء القدرات بين المنظمات الحكومية، (على سبيل المثال، من حيث إنشاء شبكة من العلاقات الاجتماعية التي يمكن استخدامها لتبادل الأفكار أو توفير الخبرات عبر المستويات). ووجد فويتس وديرينك أن أنشطة مسح الحدود وعبور الحدود من قبل مديري الشبكات مهمة لإيجاد العلاقات المتبادلة بين مختلف اللاعبين. وباستخدام الأدوار الخمسة التي حدَّدها أغرانوف (Agranoff, 2007)، يرى فويتس وديرينك أن مزيجًا من هذه الأدوار يخلقُ القدرةَ الابتكارية المطلوبة للتعامل مع التحديات المعاصرة بين الحكومات. وهذه الأدوار هي: حارس الرؤية، المفكر المبدع، مُروِّج الشبكة، بطل الشبكة، ومشغل الشبكة. ويجب أن يجمع قادة القطاع العام بين هذه الأدوار، ولكنها غالباً تفوق قدرة الشخص الواحد. وبالتالي ذكر الباحثون أن هذا النوع من القيادة ليس عملاً مستقلاً، ولكنه يمثِّل في الكثير من الأحيان تفاعلاً بين مختلف القادة الرسميين وغير الرسميين في الشبكة، من الحكومة والسوق والمجتمع. كما أن وجود مزيج ناجح من هذه الأدوار يُسهم في بناء القدرات بين الحكومات. وفي القيام بذلك تَصنعُ الأنشطة الإدارية المشتركة لمشغلي الشبكة، وأبطال الشبكة، ومروجي الشبكة، وحراس الرؤية، والمفكرين المبدعين «خليطاً» من العلاقات بين الحكومات قد يصعب صناعتُها خلاف ذلك.

ويُستنتج أيضاً من فويتس وديرينك أن قدرة الربط تستفيد من الجَمْع بين الأدوار والأنماط الإدارية المختلفة. وهذا عنصر لافت للنظر في أداء «بيئات الابتكار». كما تمَّ التأكيد على هذا الاستنتاج من قِبل فانديرفورت وآخرين (van der Voort et al.)، حيث خلصوا إلى أن إدارة المشاريع المبتكرة يتطلب أسلوباً إدارياً مزدوجاً يجمع بين التنبؤ والتحكم، وكذلك الاستعداد والتكيف في إدارة المشاريع المبتكرة. التنبؤ والتحكم مبنيٌّ على مصطلحات مرجعية تفصيلية، وتحديدٍ دقيقٍ للمهام والأهداف؛ ونمط الاستعداد والتكيف مبنيٌّ على تطوير مصطلحات مرجعية وظيفية، ووصف واسع للمهام. فبينما يميل أسلوب التنبؤ والتحكم في إدارة المشاريع إلى السيطرة وتحقيق الأهداف الثابتة في وقت مبكر، يميل أسلوب الاستعداد والتكيف إلى المرونة والثقة والتعلُّم. وقد وجد فانديرفورت وآخرون أن المديرين في مشروع (راندستادريل) لم يستخدموا أسلوباً واحداً بل مزيجاً من الأساليب. وفي الواقع كان أحد الخيارات التوجيهية الثلاثة مبنياً على نمط التنبؤ والتحكم فيما

يتعلق بتفكيك وتسويق العلاقات في المشروع. وقد تم استلهام الخيارين التوجيهيين الآخرين من نمط الاستعداد والتكيف. ويعتمد خيار النَّهج الإداري بشكل كبير على الظروف السياسية في بداية المشروع، وليس بالضرورة على احترام القيم المتنافسة في إدارة المشاريع المبتكرة. فالزخم السياسي يوفِّر حوافزَ لتبني مصطلحات مرجعية وظيفية (الاستعداد والتكيف). وكما سيتضح في القسم التالي، فإن إحدى خصائص «بيئات الابتكار» في القطاع العام هي رسوخها في المؤسسات السياسية، وهو ما يؤثر أيضاً على تقييم عملية الابتكار ونتائجها.

وقد بيَّن فانديرشير، نورديجراف ومويرس (van der Scheer, Noordegraaf and Meurs) أن المديرين التنفيذيين في منظمات الرعاية الصحية الهولندية لهم ابتكارات إدارية ومؤسسية. وتؤثر العادات والتقاليد المحلية والقطاعية على تصورات وأعمال المديرين التنفيذيين بشكل كبير، على الرغم من أن التركيز على الإستراتيجيات المتبعة يختلف؛ فبعضها يركِّز أكثر على الفوائد الإدارية والاقتصادية خاصة في رعاية المسنين والرعاية المنزلية، والبعض الآخر أكثر تركيزاً على الابتكار المهني، من حيث تحفيز المهنيين على الابتكار وتحسين عمليات العمل. وعند التصدي للمنطق الإداري أو المهني، يكيِّف المديرون التنفيذيون إستراتيجياتهم وَفْق الظروف المحلية التي تواجههم. وقد خلص فانديرشير وآخرون إلى أنه لا ينبغي المبالغة في الإستراتيجيات المتعمدة و«الراديكالية» (المتطرفة). وفي الكثير من الحالات، تنبع هذه الإستراتيجيات من المحيط المؤسسي القائم الذي يخفِّف من وقعها. ويستند ذلك أيضاً لنتائج الدراسة التي أظهرت أن المديرين التنفيذيين بذلوا جهداً كبيراً في الحصول على الدعم لطرق جديدة للتفكير والعمل، والتي تنبع من مجموعة متنوعة من الأطراف الداخلية والخارجية. وفي القيام بذلك، يطمح هؤلاء المديرون التنفيذيون أكثر وأكثر لدور الوسيط الذي يربط الأطراف الداخلية والخارجية. وبالتالي، أكد الباحثون على أهمية دراسة الابتكار في القطاع العام من خلال البيئة التي ينشأ فيها. وإلى جانب ذلك، فضَّل المديرون التنفيذيون في الرعاية الصحية أسلوباً تدريجياً وليس جذرياً في تطوير وتنفيذ الابتكار والتغيير. ووجد الباحثون أدلةً على توجُّه المديرين نحو نوعٍ معين من القيادة كعامل رئيسي في الربط والترابط بين الجهات.

ما الاستنتاجات التي يمكن استخلاصها من هذه المقارنة بين نتائج الفصول المذكورة أعلاه؟

الاستنتاج الأول هو أن السياق جانبٌ في غاية الأهمية؛ الأمر الذي يؤكِّد أهمية دراسة العلاقات والتفاعلات المؤسساتية محلياً واجتماعياً داخل بيئة محددة، فضلاً عن أهمية دور السياسة، ومنطق الملاءمة والقيم العامة في هذه البيئة. وجميع المساهمات في هذا الكتاب تؤكِّد ذلك. وهذا يؤيد استخدام المدخل البيئي (بيكيرز وهومبورغ Bekkers and Homburg، 2004؛ ثاينز Thaens، 2006)، ونهج نظرية التعقيد (complexity theory) (فانبورين وإديلنبوس Van Buuren and Edelenbos، 2004؛ جيريتس Gerrits، 2009؛ تيسمان وآخرون .Teisman et al، 2009) في دراسة الابتكارات في القطاع العام. وعادةً في هذا المدخل، يُعطَى الاهتمام لدور تفاعلات وتطورات البيئات المختلفة والقيم المهمة في هذه البيئات، وأصحاب المصلحة المهيمنين في هذه البيئات، في تأطير وتشكيل الابتكارات الجديدة. فمداخل الابتكارات التي لا تعترف بأهمية هذا السياق وطابعه المؤسساتي - خاصة بالمقارنة مع القطاع الخاص- قد تفشل أو تؤدي إلى نتائج غير سليمة.

ويشير الاستنتاج الثاني إلى الطبيعة غير الرسمية «لبيئات الابتكار»، حيث إن مديري القطاع العام وممثلي منظمات المجتمع والسوق يجتمعون باعتبارهم «أشخاصاً عاديين» وليسوا «مسؤولين» أو «مدافعين عن الحقوق». في هذه المجالات يكون الناس أقل تركيزاً على الدفاع عن مواقفهم، وأكثر تركيزاً على التنمية والإبداع. وهذه النتيجة متسقةٌ مع نتائج البحوث الأخرى، فالمجالات غير الرسمية هي «شبكات مفتوحة» يزداد فيها عدد وكثافة التفاعلات التي تؤدي إلى علاقات جديرة بالثقة. والثقة بدورها تؤدي إلى المزيدِ من المعلومات والخبرة وتبادل المعارف بين الأفراد في الشبكة، وذلك يشجِّع التوجهات الجديدة والاكتشافات التي تؤدي في النهاية إلى المزيد من القدرة على الابتكار (مارتش March، 1999؛ نوتبوم Nooteboom، 2006؛ إديلنبوس وكليجن Edelenbos and Klijn، 2007). وفي هذه الأماكن غير الرسمية، كما يوضِّح لويس وآخرون وفويتس وديرينك (Lewis et aI., Voets and De Rynck)، تتم اجتماعات عفوية بين أشخاص لم يلتقوا من قبلُ، وربما لم يجتمعوا في بيئات رسمية. وهذه اللقاءات الجديدة وغير المتوقعة تؤدي إلى التأمُّل وكسر الحواجز، وهو ما يهيئ الأرضية للاستكشاف والتجديد والتنوُّع؛ ولكن الخطر في إنشاء مثل هذه المساحات غير الرسمية والحرة والإبداعية هو أن الابتكار يبقى محصوراً داخل هذه المساحة، فلا ينتشر في المساحات الأخرى ذات الطابع الرسمي، والخطر هو أن الأفكار والمفاهيم المبتكرة تبقى مجهولةً وغير مترابطة وغير متاحة في الساحات والأنظمة الأخرى. وقد لا يحدث تنفيذ ومتابعة الأفكار المبتكرة دون زرع المساحات غير الرسمية للابتكار في العمليات والهياكل والإجراءات الرسمية (إديلنبوس Edelenbos، 2005). والتنقيب في المجالات الجديدة واستغلال الهياكل الرسمية في المنظمات مطلبان أساسيان من أجل حدوث الابتكار (مارتش March، 1999).

الاستنتاج الثالث هو أنَّ وجود مساحات إبداعية حرة يمكن أن يُنظر إليه أيضاً على أنه تعبير عن وجود رأس المال الاجتماعي، فلا يمكن تشكيل هذه المساحات إلا إذا كان رأس المال الاجتماعي موجوداً داخل قطاع معين، أو بالإمكان تطويره. وأهمية رأس المال الاجتماعي، كشبكات شخصية غير رسمية وموثوقة ومستودع من القدرات الابتكارية، واضحة في مساهمات كاتل وآخرين، ولويس وآخرين، وفوجلسانغ وبيدرسين (Kattel et aI., Lewis et aI. and Fuglsang and Pedersen). وقد ذكر لويس وآخرون أن الشبكات والعلاقات بين الأفراد هي أيضاً جزءٌ لا يتجزأ من الثقافة. وقد بيَّن كاتل وآخرون تأثيرَ حجم الدولة على رأس المال الاجتماعي الذي يمكن استغلاله لتصبح الدولة مبتكرةً. كما أكَّد فوغلسانغ وبيدرسين على أهمية تحديد الموظفين (واحتياجاتهم) كعناصر رأس المال الاجتماعي الذي ينبغي استغلاله لتصبح الحكومة مبتكرةً. وفي الوقت نفسه، تلعب القيادة دوراً مهماً في تشكيل واستغلال رأس المال الاجتماعي، كما سوف نوضح لاحقاً. ومن المهم أيضاً التنبه للعوامل التي قد تدمر رأس المال الاجتماعي. وعلى سبيل المثال، يرى كاتل وآخرون أن إستراتيجية التحديث القائمة على الإدارة العامة التنفيذية الجديدة قد تحبط استغلال رأس المال الاجتماعي، وتضيف إلى هذا الإحباط أيضاً الرؤية المهيمنة لدى الاتحاد الأوروبي عن الابتكار، والتي تحدِّد سياسات الابتكار. وعلى الرغم من أهمية رأس المال الاجتماعي، فمن المهم أيضاً النظر في جودته. إن انتشار العلاقات الشخصية الوثيقة إلى حد كبير قد يعيق النزاهة، ويمكن أن يؤدي إلى الفساد نظراً لاستبعاد بعض وجهات النظر والمصالح المشروعة التي يطرحها «الغرباء»من خارج الشبكة الضيقة.

ويشير الاستنتاج الرابع إلى طبيعة إستراتيجية الابتكار المهيمنة في وصف بيئة الابتكار. والملاحظ هنا هو تفضيل الإستراتيجية التدرُّجية والتطوُّرية بشكل عام، وهذا يتناقض مع الإستراتيجيات التي تتمُّ من الأعلى إلى الأسفل والإستراتيجيات التحوُّلية، وقد يكون هناك عدة أسباب لذلك: أولاً، يعدُّ المدخل التطوُّري الأكثر اتساقاً مع طبيعة العديد من التحديات المجتمعية، والتي يمكن وصفها بأنها معقدة ومستعصية. فهي معقدة؛ لأنها تتضمن العديدَ من الجوانب المختلفة والمترابطة، وأوضحها-على سبيل المثال- في الحالات: ليمبر وآخرون، وفويتس وديرينك، وفانديرفورت وآخرون (Lember et al., Voets and De Rynck, and van der Voort et. al). وهي مستعصية؛ نظراً لعدم وضوح أسبابها، وعدم معرفة الآثار المحتملة لها، وصعوبة تحديد المعايير التي ينبغي استخدامها لتقييم الآثار المرغوبة وغير المرغوبة. ثانياً، تعدُّد جوانب شبكة

الأفراد المعقدة يؤدي أحياناً لمصالح متضاربة ومتداخلة؛ الأمر الذي يحدُّ من دعم الابتكار المطروح، حيث إن هذا الدعم قد يتغير نتيجة المدة التي تستغرقها مشاريع الابتكار في القطاع العام. كيف يمكن إغراء هؤلاء الأفراد المختلفين للشروع في رحلة الابتكار المشترك والالتزام بها؟ يميز مارتش (March, 1999) بين الابتكار كاستغلال للفكرة والابتكار كاستكشاف للفكرة، وحيث إن الاستكشاف يركِّز على الاتصال والتجارب والتعلُّم من الأخطاء من أجل خلق عملية فَهم مشترك؛ فهو لذلك يفضل الإستراتيجية التدريجية والتطوُّرية للابتكار. ثالثاً، يبدو أن إستراتيجيات الابتكار الناجحة تجمع بين أنماط قيادية مختلفة ومنطق مختلف أيضاً، وبالتالي قيم مختلفة، وهي القيم التي تشير إلى منطق العواقب مقابل منطق الملاءمة.

ويشير الاستنتاج الخامس إلى قدرات الربط لدى القيادة كمطلب أساسي لتطوير وتنفيذ الابتكار في القطاع العام. وهناك العديدُ من الأدلة على ذلك في الفصول المختلفة من هذا الكتاب.

أولاً، جدارة مسح الحدود وعبور الحدود مطلوبة من القيادة لربط الناس والأفكار والموارد. وقد أصبحت قدرةُ الربط سمةً مهمةً للمديرين في تطوير وتحقيق الابتكار، فهم يركزون على إدارة العلاقات بين مختلف أنواع الجهات (روبنز وكولتر Robbins and Coulter، 2002). ومن وجهة نظر الأدوار الخمسة المختلفة والتكميلية (كما هو موضح بالتفصيل في فصل فويتس وديرينك)، يتحرك عابرو الحدود في أوساط متعددة، ونشاطهم يتجاوز مجرد مسح ورَصْد البيئة، وهم مرتبطون داخليًّا بمنظماتهم الرسمية (الوحدات والقطاعات)، وخارجيًّا بساحات شبكية غير رسمية ومؤقتة، حيث يقومون بنقل المعلومات والخبرة والمعرفة بين هذه الهياكل. ويقوم عابرو الحدود بتطوير وجَمْع ونَقْل المعرفة والخبرة والمعلومات (توشمان وسكانلان Tushman and Scanlan، 1981). وبهذه الطريقة ينبثق مزيجٌ من العلاقات الحكومية المبتكرة من مكونات مختلف المستويات الحكومية (مثل، الموارد المحلية والإقليمية والفلمنكية)، وقطاعات السياسة العامة (على سبيل المثال: التخطيط، والاقتصاد، والتراث، والبنية التحتية)، وأدوات السياسة العامة (مثل: المنشآت، والإعانات، والتشريعات)، ومن الميدان السياسي والإداري (بما في ذلك الأحزاب السياسية) وعبر حدود القطاعين العام والخاص (مثل، مجموعات المصالح والشركات). ومن المهم إذاً عبور الحدود المختلفة في ابتكار القطاع العام، حيث يؤدي إلى تنوُّع وإقامة روابط بين مختلف الأفراد ذوي الآراء والقيم والمعارف والمعلومات المختلفة. وتعتبر الأنشطة التي تجتاز الحدود مفيدةً لتفعيل الابتكار في القطاع العام. والقدرة الترابطية لدى الأفراد الذين يُشكِّلون الشبكات والنُّظم في القطاع العام مهمةٌ لتطوير الأفكار المبتكرة، وانتشار تلك الأفكار خارج الأوساط غير الرسمية.

ثانياً، هناك ربطٌ بين الأفراد من أجل بناء شبكة ابتكارية، أو تشكيل بيئة ابتكارية وتحفيز تطوير أو استغلال رأس المال الاجتماعي في شبكة أو بيئة ما، وهذا يؤثِّر أيضاً على دور الحكومة.

ثالثاً، هناك ربطٌ للمجال السياسي مع مشروع الابتكار، ولا سيما في التحليل الذي طرحه لويس وآخرون (Lewis et al.) لشبكات الابتكار في الحكومة الأسترالية، وفي وصف ليمبر وآخرين (Lember et al.) لإستراتيجيات المشتريات في بلدان بحر أوروبا الشمالية والبلطيق، وفي فصل فويتس وديرينك (Voets and De Rynck) عن مشاريع الابتكار الفلمنكية، والتحليل الذي طرحه فانديرفورت وآخرون (van der Voort et al.) لمشروع (راندستادريل) الهولندي. فجميع هذه الحالات بيَّنت أهميةَ أخذ البعد السياسي في الاعتبار من أجل تعزيز شرعية المشروع، والحصول على الدعم السياسي والحفاظ عليه؛ لتحقيق الاستقرار وتدفُّق الموارد اللازمة (المالية وغيرها)، وتحريك جهات الاتصال اللازمة.

رابعاً، هناك ربط وتحقيق التوازن بين القيم المهمة في منطق العواقب (مثل: الكفاءة، والفاعلية، والامتثال) ومنطق الملاءمة (مثل: الثقة، والدعم، والشرعية). وقد تجلى ذلك في فصل فوغلسانغ وبيدرسين (Fuglsang and Pedersen) عن الابتكار في القطاع العام الدنماركي، وفي فصل فانديرفورت وآخرين (der Voort et al.) عن مشروع (راندستادريل) الهولندي، وفي فصل فانديرشير وآخرين (van der Scheer et al.) عن الابتكار في القطاع الصحي الهولندي.

ومع ذلك، عند تحليل دور القيادة نرى أنها ليست مجرد دعوة مفتوحة للربط بين الأفراد، فمن المهم أيضاً تنسيق هذا الربط مع الحماية. ومن أجل الحصول على الملاذات الفكرية والإبداعية، ومناطق التفاعل غير الرسمية، يجب على القادة حماية هذه الملاذات الآمنة ضد التأثيرات الخارجية السلبية المحتملة. فبالإضافة إلى تعزيز الابتكار ونشره، تقوم القيادة أيضاً بحمايته. هذا هو الدور الذي لم يتم طرحه في عملية مسح الحدود وعبور الحدود التي ناقشها فويتس وديرينك (Voets and De Rynck).

الاختيار بين العواقب والملاءمة:

ذكرنا في الفصل الأول أن الابتكار في القطاع العام من حيث المنتجات الجديدة والعمليات والمفاهيم والتقنيات التي تتطلب ترك ممارسات الماضي، يحاول دائماً التوفيق بين قيم مختلفة تتجاوز القيم الاقتصادية البحتة، مثل الكفاءة والفاعلية. ومن ثَمَّ، من المهم عند تقييم هذه الابتكارات التركيز ليس فقط على منطق العواقب (الذي يركِّز على كفاءة وفاعلية نتائج المنتجات الجديدة والخدمات، والعمليات، والمفاهيم، والأساليب)؛ ولكن أيضاً النظر في ملاءمة هذه الابتكارات في دعم شرعية وموثوقية القطاع العام (مارتش وأولسن March and Olsen، 1989). كيف يمكن تقييم عمليات ونتائج الابتكار في القطاع العام في ظلِّ ضرورة عمل الحكومة بكفاءة وبشكل مناسب؟

عند النظر في نتائج الابتكارات الجذرية (الراديكالية)، طرح بوليت (Pollitt) تساؤلاً عمَّ إذا كانت هذه الابتكارات مجدية، خاصة عند مقارنة التكاليف المالية مع النتائج التي تم تحقيقها؟ كيف يمكن للسياسيين وغيرهم من أصحاب الوظائف العليا في القطاع العام إقناع وسائل الإعلام والجمهور بأن عدم تطابق التكاليف مع النتائج مقبول؟ مرة أخرى، الافتراض الضمني في مساهمة بوليت هو أن إستراتيجية الابتكار التدرُّجي قد تزيد من قبول الابتكار لدى الجمهور. وقد خلص بوليت إلى أن ملاءمة الابتكار، من حيث القبول والثقة، تفيد الإستراتيجية الابتكارية الأكثر تدرُّجاً.

ويرى فوجلزانغ وبيدرسين (Fuglsang and Pedersen) أن نتائج الابتكار في القطاع العام لا ينبغي تقييمها فقط من حيث المكاسب، حيث الكفاءة والإنتاجية أو الامتثال. وقد ربط الباحثون في دراستهم الابتكار في القطاع العام مع جودة الخدمات العامة بدلاً من كفاءة هذه الخدمات، وهذا ليس فقط بسبب غياب ضغوط السوق المتعلقة بكفاءة الأداء في الدنمارك؛ ولكن أيضاً لأنه تمَّ منح المواطنين كمستخدمين المزيد من الحقوق في الحصول على خدمات أفضل وأكثر موثوقيةً، تعكس وتستجيب لاحتياجاتهم. إنَّ الابتكارات في الخدمات التي تركِّز فقط على الكفاءة لها شرعية ضعيفة إلى حد ما. وقد أشار فوجلزانغ وبيدرسين أيضاً إلى جانب آخر، وهو مهمٌّ لقبول الابتكارات في القطاع العام، وتمَّ طرحُه أيضاً في مساهمة بوليت. وقد أشاروا في أبحاثهم إلى احتياجات الابتكار لدى موظفي القطاع العام الذين يتعين عليهم الاستجابة للحاجة الملموسة لتحسين الجودة وتقديم الخدمة. وبهذه الطريقة، يسعى هؤلاء الموظفون إلى اتباع إستراتيجيات الاستفادة من الموارد المتاحة والتجربة للابتكار من أجل ضبط الخدمات التي يقدمونها، وذلك نظراً لتركيزهم على مبادرات الابتكار القائمة على الإدارة العامة التنفيذية الجديدة، التي تتمُّ من الأعلى إلى الأسفل، وهو ما يعيق ممارسات «التجربة والخطأ» هذه. ومرة أخرى، قد تكون ملاءمة ابتكارات القطاع العام (الخدمية) أفضلَ من خلال إستراتيجيات الابتكار التدريجية، حيث ينصبُّ التركيز على الجودة

بدلاً من المكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة. وعلاوة على ذلك، ذكر فوجلزانغ وبيدرسين أنه ينبغي على صانعي السياسات المتأثرين بالإدارة العامة التنفيذية الجديدة الانخراط في المزيدِ من العمليات المتعلقة بالموظفين والابتكار التفاعلي، للموازنة بين الجودة والكفاءة.

وفي الفصل الرابع حذر كاتيل وراندما - ليف وكالفيت (Kattel, Randma-Liiv and Kalvet) من تطبيق سياسات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة أحادية الجانب في القدرات الابتكارية للدول الصغيرة، حيث يتمُّ في هذه السياسات الجَمْع بين توجُّهات الليبرالية الجديدة للاقتصاد الكلي في إدارة قدرة الابتكار للدولة مع إصلاح الدولة الوطنية التي يسيطر عليها «منطق العواقب». وقد ذهبوا إلى أنه على الرغم من أن إصلاحات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة تركِّز على الكفاءة وحرية الاختيار والمساءلة، ومحاولة بناء القدرة الإدارية اللازمة لتحقيق اقتصاد مبتكر، إلا أن الخطر هو حدوث العكس، وهو التقليل من أهمية الشبكات المحلية غير الرسمية والاتصالات بين الموظفين.

وفي مساهمة ليمبر وآخرين (Lember et al.) عن المشتريات الهادفة للابتكار، تبين أن منطق العواقب ضمن نظرية السياسة التي تكمن وراء هذا النوع من المشتريات. ويُنظر إلى المشتريات المبتكرة باعتبارها وسيلةً لتحفيز الابتكار من خلال الأخذ بظروف السوق الحرة والشفافة التي تمكِّن مقدمي الخدمات من التنافس على حلول محددة للقطاع العام، وتلبية احتياجات اجتماعية واقتصادية محددة مقابل سعر معقول وجودة عالية. وفي الوقت نفسه، أظهر ليمبر وآخرون أنَّ إيجاد ظروف السوق هذه ليس كافياً، فالابتكارات تحققت ولكن بطريقة أخرى، وغالباً في قطاعات أخرى لم تكن في الحسبان. وبالتالي، أظهرت أبحاثهم أن منطق الملاءمة يلعب دوراً مثيراً للاهتمام، ولكنه يدخل في برامج المشتريات الموجهة للابتكار من خلال «الباب الخلفي»، أي من خلال إعادة التشكيل والتعلُّم والتكيُّف. وهذا يتطلب أيضاً من السلطات المحلية المشاركة، وأن تلعب دوراً أكثر تعاوناً وتحفيزاً. علاوة على ذلك، يرى الباحثون أنه عند تقييم الابتكار، ينبغي أخذ مدى تلبية هذه الابتكارات للاحتياجات المجتمعية في الاعتبار بدلاً من التركيز فقط على الشروط القانونية التي تضمنُ حريةَ وشفافية سوق المشتريات، فالأول هو أكثرُ أهميةً من الثاني.

وبالإضافة إلى العلاقة بين خصائص الشبكات الاجتماعية والابتكار داخل الحكومات، تناولت دراسة لويس وآخرون (Lewis et al.) الآراءَ المعيارية لمختلف الأفراد في هذه الشبكات، وتخبرنا هذه الآراء بالكثير عن الطرق التي يتم من خلالها تقييم الابتكارات. وقد أظهرت البيانات

أنَّ مختلف الأشخاص في المناصب المختلفة يشكِّلون مفهوماً معرفياً خاصاً بهم عن الابتكار والقيم المؤثرة. وينظر بعضُ السياسيين أكثر من البيروقراطيين، إلى الابتكار على أنه يتطلب تغيراتٍ كبيرةً في قيم المجتمع. ومع ذلك، يرى لويس وآخرون أنه ليس هناك ارتباطٌ محدَّد بين المجموعات المختلفة وتقييم القيم المعنية عند تقييم الأساليب والإجراءات المتبعة في التغييرات المبتكرة، ولكن هناك استثناء على ذلك، حيث إن المنصب الرسمي للسياسيين يختلف اختلافاً جوهرياً عن المناصب الأخرى، فالمنصب السياسي مؤشر مهم لمكانة المبتكر. وبالتالي، يمكن أن نقول بحذر إن السياسيين يلعبون دوراً مهماً، وهذا يشير بشكل غير مباشر لأهمية النظر في الابتكارات التي تتجاوز الكفاءة والفاعلية.

وقد تمَّ التطرُّق لابتكارات القطاع العام التي تقع بين منطق العواقب ومنطق الملاءمة في مناقشة العلاقات السياسية الإدارية الهجينة التي وصفها فويتس وديرينك (Voets and De Rynck)، وهي على النحو التالي:

أولاً، أظهرا أن المسؤولين الإداريين (مثل، منسقي المشاريع) يعملون في صميم إدارة الشبكة، أما السياسيون فدورهم تأييد اتخاذ القرارات السياسية اللازمة. هذا الدور السياسي مهمٌّ لحماية الدعم السياسي، وكذلك لضمان الثقة السياسية في أهداف ومسار المشاريع. والدور الاستباقي لهؤلاء المسؤولين الإداريين قد يؤدي إلى نشوب صراعات؛ لأنهم يقومون بأنشطة ذات طابع سياسي ولكنها ضرورية للحفاظ على المشروع. ومن أجل القيام بذلك، يقوم مديرو الشبكة بمسح المجالين الإداري والسياسي. ويمكن تفسير مسح المجال السياسي على أنه وسيلة لتقييم مدى ملاءمة الابتكار، الأمر الذي يتجاوز مجرد النظر في التكاليف والفوائد.

وشدَّد فانديرفورت وآخرون (van der Voort et al.) على أن تنظيم إدارة الابتكار يتمُّ من خلال السياسات والسياسة، وذكروا أن الابتكار في مشروع (راندستادريل) متعدد المستويات ومتعدد الجوانب. وقد وضعت هذه المستويات المختلفة معاييرَ مختلفة لتصميم وتقييم مشروع الابتكار. والمشروع المبتكر يجب أن يكون مبتكراً قانونياً ومؤسسياً وفنياً؛ الأمر الذي يتطلب أساليب إدارية مختلفة (انظر أعلاه). ومن ناحية أخرى، هناك قيمٌ للابتكار القانوني، وبعض الابتكارات المؤسساتية التي تنطوي على اللامركزية في إدارة المشاريع وأنظمة السلامة والإعدادات القياسية، هذه الابتكارات لها أصول خارج المشروع، فهي تبدأ من خلال توجُّهات

السياسات الوطنية (الزخم السياسي) من أجل إفساح مجال أكبر للمنظمات الحكومية اللامركزية وأصحاب المصلحة المحليين. وهذا ينطبق أيضاً على الابتكار الفني، أي واجهات تعامل جديدة بين تشكيلة مختلفة من الأنظمة الفنية الجديدة والقديمة. ويخدم هذه المتطلبات والمطالب والقيم أسلوب مرن ومصمَّم خصيصاً للتعلم والتكيف، وهنا يسود منطق ملاءمة السياق المحلي. ومن ناحية أخرى، فإن تمويل المشروع، بما في ذلك الجَمع بين التمويل المقطوع وعقد التسليم الجاهز في لاهاي، يوفِّر حوافزَ للتوجيه بناءً على الوقت والمال، مؤكداً قيماً، مثل: الكفاءة، والتحكم، والقدرة على التنبؤ.

الأدلة التي قدَّمها فانديرشير، نورديغراف ومورس (van der Scheer, Noordegraaf and Meurs) في مساهمتهم عن دور المديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية في تطوير الابتكارات الريادية/الإدارية والمؤسساتية/المهنية توضِّح تماماً أنَّ ابتكارات الرعاية الصحية في صراع بين منطق العواقب (من حيث التركيز على الكفاءة والإدارة ومحاكاة الأعمال التجارية) ومنطق الملاءمة (من حيث تطوير أساليب جديدة من التفكير والعمل تساعد على تحسين الكفاءة المهنية في نظام الرعاية الصحية). وتعتمد شرعية إستراتيجيات الابتكار التي طبَّقها هؤلاء المديرون التنفيذيون على مدى تلبيتها لمطالب وقيم كلا المنطقين، على الرغم من أن التركيز يختلف وَفق القطاع الذي يعمل فيه هؤلاء المديرون. وفي الوقت نفسه، يرى المؤلفون أن هؤلاء المديرين أصبحوا أكثر وعياً للحقيقة من خلال التدريب، ويدركون أنَّ عليهم التوفيقَ بين المنطقين لكي تحظى منظماتهم بالشرعية؛ وهذا هو الحال بالتأكيد إذا كانت البيئة المؤسساتية وبيئة السياسات التي يعمل فيها هؤلاء المديرون غامضةً.

ما الاستنتاجات التي يمكن صياغتها عند مقارنة هذه النتائج؟ ثمة أنماطٌ متكررة في مساهمات هذا الكتاب. أولاً، أظهر معظم المؤلفين أنَّ طبيعة الابتكار في القطاع العام ليست مجرد تطوير وتنفيذ الابتكارات التي تسهم في كفاءة وفاعلية القطاع العام، وأن الحلول والأساليب التي تقدِّمها هذه الابتكارات ينبغي أن تكون أيضاً مناسبة، وبطريقة تضمن قبولَها في المناخ السياسي ولدى عامة الناس.

ثانياً، يجب أَخْذُ الحيطة من أحادية التوجُّه في قيم الابتكارات المقترحة. ويرى بعض المؤلفين أن التركيز الأحادي على قيمة الكفاءة في الابتكارات المبنية على الإدارة العامة التنفيذية

الجديدة يدفع جانباً توجُّهات القيم الأخرى، وهو ما يحدُّ من نطاق ابتكارات القطاع العام الأخرى. وفي الوقت نفسه، قد يكون العكس صحيحاً، فالابتكارات التي تركِّز فقط على الملاءمة العامة والسياسية ولا تأخذ في الاعتبار الكفاءة والفاعلية قد تواجه مشكلةً في الشرعية؛ ولذلك ينبغي مراعاة منطق العواقب وكذلك منطق الملاءمة في التوجُّهات القيمية للابتكار في القطاع العام. ومن المهم إدراك أن هذا التوازن يعتمد دائماً على السياق، ويتم تحقيقُه من خلال الجهات في بيئة الابتكار المحلية.

ثالثاً، يُلاحظ أن أحد الأسباب التي تجعل منطق الملاءمة مهماً يكمن في دور السياسة، ويعدُّ ذلك غيرَ مستغربٍ في ضوء ما ذكره مارتش وأولسن (March and Olsen، 1989، ص 160) من أن السياسة يتمُّ تنظيمها حول منطق الملاءمة. إن الدعم الذي يقدمه السياسيون للابتكار يعكس المساهمة المتصورة للابتكار في التعامل مع التحديات المجتمعية المطروحة على جدول الأعمال السياسي. وتخبرنا المشاركة السياسية بالفعل عن حالة الابتكار كما بينت مساهمات لويس وآخرين (Lewis et al.)، فويتس وديرينك (Voets and De Rynck)، وفانديرفورت وآخرين (van der Voort et al.).

رابعاً، نظراً لتأثير منطق الملاءمة، والحاجة للموازنة بين القيم والمصالح العامة المختلفة؛ أكَّدت العديدُ من المساهمات على ضرورة تبني إستراتيجية ابتكارية تطويرية وتدرُّجية. ويبدو أن الملاءمة العامة والسياسية للابتكار تتناسب مع إستراتيجية الابتكار التدريجي، ويترتب على ذلك أثران على الأقل: الأثر الأول هو الحاجة لصياغة إستراتيجية ابتكار تكيُّفية وطويلة المدى، والتي قد تتعارض مع التوجُّه في المدى القصير المهيمن في بعض الأحيان على برامج الابتكار التحويلية التي تتمُّ من الأعلى إلى الأسفل. وهكذا، تتطلب ابتكارات القطاع العام قدرةً شخصية ومؤسساتية للتكيُّف مع سياق الابتكار. وفي الوقت نفسه، يُفترض مسبقاً أن السياسيين وصانعي السياسات قادرون على الحفاظ على أداء بيئة الابتكار لفترة طويلة، وهذا يوضِّح معضلةً مثيرة للاهتمام: من ناحية، فالدعم السياسي الدائم مهم؛ ومن ناحية أخرى، فإن الآفاق السياسية للسياسيين وصانعي السياسات قصيرة المدى، وبالتالي فمن المهم وجود قيادة قادرة على الربط بين المديين القصير والطويل، ويقودنا ذلك إلى الأثر الثاني الذي يجبُ معالجتُه، وهو أسلوب القيادة المطلوب. إستراتيجية الابتكار المبنية على التطوُّر والتكيُّف والتدرُّج تتطلب الدعمَ على المدى الطويل، ولن تتوافق مع الأسلوب القيادي الذي يعتمد على القوة والسلطة من أجل تحقيق تغييرات مركزية

وقصيرة الأجل في السياسات، ومن ثَمَّ يحتاج الابتكار في القطاع العام إلى نوع معين من القيادة، وهي القيادة الداعمة للروابط والشبكات.

نحو بحوث مستقبلية جديدة:

لقد بيَّنا في هذا الكتاب أن الابتكار في القطاع العام يمكن، وربما ينبغي، دراسته من منظور تطوير قدرات الربط أو الاتصال، وهذا يشير إلى عدة جوانب يمكنُ تفصيلُها بطُرق مختلفة لن نذكرها هنا؛ لأنه سبق تناولُها بشكل مفصل في الأقسام السابقة. ومع ذلك، واستناداً إلى النتائج المذكورة، تمَّ رصدُ عدد من القضايا ذات العلاقة التي يمكن أن يبحثها علماء الإدارة العامة والإدارة التنفيذية للبناءعلى النتائج التي تمَّ التوصلُ إليها في هذا الكتاب وتطويرها، وهي على النحو التالي:

أولاً، تمَّت الإشارة إلى أن هناك حاجةً لمساحات غير رسمية لتطوير الابتكارات، ولكن ماذا تعرف عن بيئات الابتكار العامة هذه؟ سيكون من المثير للاهتمام إلقاء نظرة فاحصة على أساليب العمل في شبكات «بيئات الابتكار». وبالتالي، ومن منظور تحليل الشبكات الاجتماعية، من المهم دراسة التفاعلات التي تجري على المستوى التفصيلي لبيئة الابتكار، وليس فقط على مستوى البنية المتوسطة. ما الجهات في هذه البيئة؟ وما أدوارها؟ وما تأثيرها على الآخرين؟ وفيما يخصُّ دوافع وعمليات هذه الجهات، قد نبحث كيف تحاول الموازنة بين المصالح الشخصية أو المصالح الخاصة بالمؤسسة (أو بالوحدة) والمصالح العامة. ما الارتباطات بين هذه المصالح؟ وهناك أيضاً سببٌ آخر لأهمية الارتباطات: من ناحية، يشير العلماء إلى أن البعدَ الاجتماعي للعلاقات والتفاعلات-من حيث العلاقات غير الرسمية والشبكات الشخصية - مهمٌّ في إعداد وتنفيذ الابتكار. ومن ناحية أخرى، ماذا يخبرنا ذلك عن نزاهة وانفتاح بيئة الابتكار في القطاع العام؟ ونظراً لأهمية الشبكات الشخصية وغير الرسمية، كيف يؤثِّر ذلك على محتوى المصلحة العامة؟ وكيف تتم حماية المصلحة العامة؟

ثانياً، من المثير للاهتمام أن نرى كيفية ارتباط هذه المناطق غير الرسمية بالمناطق الرسمية داخل الإدارة العامة. ونظراً للتركيز على إنشاء هذه المناطق غير الرسمية التي يتم فيها طرح الأفكار الجديدة ومناقشتها، والتي يوجد فيها مجال للتجربة والخطأ، فمن السهل إغفال أن الجزء

الرسمي والمؤسساتي من الإدارة العامة يلعب أيضاً دوراً حيوياً. فهو يلعب دوراً ليس فقط في تهيئة الظروف التي تؤدي إلى ظهور المناطق غير الرسمية، ولكن أيضاً فيما يتعلق باعتماد ونَشْر الابتكارات التي يتمُّ اكتشافها في هذه المناطق؛ ولذلك، من المهم بَحْث كيفية حدوث هذه التفاعلات والتداخلات بين هذه المناطق الرسمية وغير الرسمية، وما هي الآليات المحرِّكة لهذه التفاعلات.

ثالثاً، العديد من الإسهامات في هذا الكتاب تشير إلى أن تطوير قدرات الربط أمرٌ حيوي، ولكن استخدام القدرات يفترض أن الأفراد قادرون على تطوير هذه القدرات. وبالتالي فمن خلال ملاحظة الابتكار في إدارة الموارد البشرية في القطاع العام، من المفيد دراسة الجدارات المطلوبة للوفاء بمختلف أدوار الربط في مراحل مختلفة من مسار الابتكار، وكيف يمكن اكتساب هذه الجدارات والحفاظ عليها.

رابعاً، رأت إسهامات عديدة أنَّ تطوير وتنفيذ الابتكار في القطاع العام تشارك فيه عدة مستويات في الحكومة، وهذا لا يتضمن المستويات المحلية والإقليمية والوطنية فحسب، ولكن أيضاً المستوى الأوروبي. وبالتالي، سيكون من المثير للاهتمام تحليل كيفية ارتباط هذه المستويات المختلفة ببعضها البعض بشكل عميق. ما أنواع العبور والانتقال التي تحدث؟ كيف تحدُّ من خصوصية وحرية الأطراف؟ كيف تُسهم في إيجاد بيئات الابتكار؟ ولذلك، فإن جانب تعدُّد المستويات في ابتكار القطاع العام هو حقل خصب للمزيد من البحوث.

وأخيراً وليس آخَرًا، فالأزمة المالية التي اندلعت عام 2008 والدعم الضخم الذي قدمته الحكومات للقطاع المالي والقطاعات الاقتصادية الأخرى من المجتمع من أجل البقاء، يعني أن الحكومات في العديد من الدول الغربية مجبرةٌ الآن على تسوية حساباتها. وفي العديد من الدول، تبحث الحكومات بشكل جاد في نفقاتها مقارنة بالمهام التي تؤديها. ويجري حالياً تقليص العمليات وإعادة تقييم البرامج. وفي الوقت نفسه، تعتبر العديدُ من الحكومات هذه الأزمة فرصةً لكي يتم تحديث الحكومة والقطاع العام نفسه. وفي القيام بذلك، تقوم الحكومات برحلة ابتكار جديدة. ونأمل أن تساعد الرؤى المقدمة في هذا الكتاب في التغلب على الصعوبات والعقبات والتحديات التي تنتظر الذين يشرعون في هذه الرحلة. وعلى الرغم من أنه قد تكون هناك ضغوط سياسية وعامة لاستكشاف واستغلال إستراتيجيات الابتكار والتحديث القائمة على التحوُّل من الأعلى إلى الأسفل والتركيز على الكفاءة؛ فإنه من المهم الأخذ بعين الاعتبار الاستنتاجات التي خلص إليها هذا الكتاب:

تطوير إستراتيجية ابتكار قوية، وقابلة للتكيف والتطور، وتُوازِن بين الحاجة لإنشاء حكومة أكثر كفاءة وحكومة يُنظر إليها على أنها شرعية وجديرة بالثقة في تعاملها مع التحديات الاجتماعية التي تنتظرنا.

الملحق

جدول (م-1)

إستراتيجيات إدارة الشبكة

	مستوى اللعبة (**Game Level**)	مستوى الشبكة (**Network Level**)
الإستراتيجيات التي تستهدف أفكار/ تصوُّرات اللاعبين.	التعهدات. التأثير على التصوُّرات. المساومة. تطوير لغة مشتركة. منع / إدخال الأفكار. تعزيز التأمل والتفكير.	إعادة التصوُّر. تغيير السياسة الرسمية.
الإستراتيجيات التي تستهدف التفاعلات بين اللاعبين.	(إيقاف) التشغيل انتقائياً. التنظيم. تنظيم المواجهات. تطوير الإجراءات. تعزيز التوسُّط والتحكيم والسمسرة.	(إيقاف) تشغيل الشبكة. الإصلاح الدستوري: تغيير القواعد والموارد. (فصل) الاقتران. تغيير الحوافز. تغيير الهيكل الداخلي ومناصب الأفراد. تغيير العلاقات. الإدارة من خلال الفوضى.

المصدر: كيكيرت وآخرون، 1997 (ب)، ص 170.

الفصل الحادي عشر

منظور الابتكار الاجتماعي في القطاع العام: الإنشاء المشترك، التنظيم الذاتي وحوكمة الحكومة

فيكتور بيكرز، جوريان إديلينبوس، خوزيه نيدرهاند، برام ستيجن، لارس تومرز، وويليام فوربيرغ
(**Victor Bekkers**, **Jurian Edelenbos**, **José Nederhand**, **Bram Steijn**, **Lars Tummers and William Voorberg**)

مقدمة:

الابتكار من القضايا المتكررة في الإدارة العامة، وقد حقَّق المزيدَ من الاهتمام كمجال مستقل للدراسات خلال السنوات الأخيرة. وتعود شعبية الموضوع إلى كونه «مفهوماً سحرياً» لدى البعض (بوليت وهيوب Pollit and Hupe، 2011). والمفاهيم السحرية مرتبطة بالسياسة التي يستخدمها صنَّاع السياسات لتأطير وتبرير ضرورة إحداث تغييرات معينة في القطاع العام. والابتكار مفهوم يُلهم الناسَ وصُنَّاع السياسات؛ لأنه يقدِّم وعداً بتغيير جذري، وفي الوقت نفسه يحاول إقناع الآخرين بأن التغيير أمرٌ لا مفرَّ منه. والرغبة في ابتكار القطاع العام لها تاريخ طويل يرتبط في بعض الأحيان ببرامج الإصلاح من أجل تلبية التخفيضات في الميزانية، أو تلبية أيديولوجيات إدارية وحوكمية جديدة (مثل، الإدارة العامة التنفيذية الجديدة أو الحكومة المفتوحة)، أو التكيف مع تقنيات المعلومات والاتصالات الجديدة (مثل، الحكومة الإلكترونية) (بيكيرز وآخرون، 2013 (أ)). وقد قُمنا في الفصول السابقة بوصف وتحليل ممارسات الابتكار في القطاع العام والدوافع والمعوقات ذات الصلة.

وفي هذا الوقت تبحر رحلة الابتكار في القطاع العام في العديد من الدول الغربية تحت علم جديد هو «الابتكار الاجتماعي» (بيكيرز وآخرون .Bekkers et al، 2013 (أ)، 2013 (ب)). وقد أنشأ الرئيس الأمريكي أوباما - على سبيل المثال - صندوق الابتكار الاجتماعي، وهو برنامج سياسات يتبع مؤسسة الخدمة الوطنية والمجتمعية. ويجمع البرنامج بين الموارد العامة والخاصة لتنمية الحلول المجتمعية الواعدة في ثلاثة مجالات ذات أولوية: الفرص الاقتصادية، والمستقبل

الصحي، وتطوير الشباب. وفكرة هذا الصندوق مستمَّدة من خطاب ألقاه أوباما في 30 يونيو 2009، ذكرَ فيه: «الحلول لتحديات أمريكا يجري تطويرها كل يوم على المستوى الشعبي، ولا ينبغي للحكومة أن تحل محل تلك الجهود، ولكن ينبغي أن تدعم هذه الجهود»[31]. وقام رئيس الوزراء البريطاني كاميرون بدمج الابتكار الاجتماعي في رؤيته حول ما يُسمَّى بـ «المجتمع الكبير» أو «الحكومة الصغيرة». وفي هذا البيان، بتاريخ 2010، حاول الرئيس البريطاني إعادة صياغة دور الحكومة، وبالتالي تبني فكرة المشاريع الاجتماعية أو المجتمعية الابتكارية. والفكرة هي إعطاء المجتمعات المحلية المزيد من القوة وتشجيع الناس للعب دور نشط في هذه المجتمعات. والافتراض هو أن هذه المجتمعات تُنشئ جمعياتٍ تعاونيةً وخيرية ومشاريع مشتركة واجتماعية أخرى للتعامل مع الاحتياجات المحلية والملموسة لدى المواطنين[32]. وأخيراً وليس ليس آخراً، تبنت المفوضية الأوروبية أيضاً الابتكار الاجتماعي ضمن جدول الأعمال الإصلاحي. فالابتكار الاجتماعي هو «الأفكار الجديدة التي تعمل على تلبية الاحتياجات غير الملبَّاة[33]. ويمكن وصفها ببساطة بأنها الابتكارات التي لها طابع اجتماعي من حيث الغاية والوسيلة». ومن ثَمَّ فإن الابتكار الاجتماعي هو المفهوم «السحري» الجديد الذي يستخدمه صانعو السياسات لتبرير مجموعة من الإصلاحات التي تمسُّ بشكل أساسي الدورَ التقليدي للحكومة في المجتمع. وبالتالي، من المهم الحصول على فهم أعمق حول طبيعة الابتكار الاجتماعي في القطاع العام.

لماذا تبنّى صُنَّاع القرار في حكومة الولايات المتحدة، والمملكة المتحدة، والمفوضية الأوروبية فكرة الابتكار الاجتماعي؟ إنَّ العنصر «السحري» في مفهوم الابتكار الاجتماعي هو أنه يحاول تحقيق هدفين (بيكيرز وآخرون .Bekkers et al، 2013 (أ)): الهدف الأول هو التغلُّب على التحديات الكبيرة التي تواجهها المجتمعات الغربية الحديثة في الوقت الراهن، مثل زيادة العمر المتوقع للمواطنين، وهو ما يؤدي إلى زيادة الطلب على خدمات معينة وأساليب جديدة لتنظيم الرعاية الصحية، والمعاشات التقاعدية، والإسكان. مثال آخر هو المستوى المعيشي المتدني في مناطق معينة في المدن وفي الريف، وهو ما يؤدي إلى عدم المساواة في الأوجه الاجتماعية والاقتصادية والثقافية مما قد يؤثِّر على فرص حصول الأطفال على التعليم (مولغان Mulgan، 2009). وبالتالي يصبح الابتكار الاجتماعي قصةً أو حكايةً مغرية يحكيها صُنَّاع السياسات والسياسيون والرياديون والاجتماعيون والمواطنون والاستشاريون عن كيفية التعامل مع تحديات اجتماعية وسياسية محددة. وللقيام بذلك، تُطرح مفاهيم، مثل: الابتكار الاجتماعي، واللغة المشتركة (إدلمان Edelman، 1967، 1976). والهدف الثاني من الابتكار الاجتماعي أعَمُّ، ويتعلق بدور الحكومة (المتناقص)، ويرتبط ذلك بالأزمة المالية والميزانية في القطاع العام. ونتيجة لهذا التقشُّف، بدأ النقاش حول الدور الذي تلعبه المنظمات الحكومية في توفير جميع أنواع الخدمات والسلع (شبه) العامة. وعلى سبيل المثال، هل من الممكن أو المرغوب فيه أن يكون لديك مكتبة عامة دون وجود أمين مكتبة محترف؟ أو هل من الممكن أو المرغوب فيه أن يتولى سكان الحي والأقارب رعاية

المرضى وكبار السن من خلال توفير وجبات الطعام الساخنة والعناية وغيرها من أشكال الدعم الاجتماعي؟ والنتيجة هي أن الابتكار الاجتماعي غالباً ما يعمل كمُحفِّز لمناقشة واستكشاف ترتيبات جديدة في التنسيق والحوكمة والخدمات العامة.

ما نراه في سياق الابتكار الاجتماعي هو طرحٌ للتنظيم الذاتي والمجتمعات المنظمة ذاتياً كبديل للخدمات العامة التقليدية القائمة على الحكومة (إديلنبوس وميركيرك Edelenbos and Meerkerk، 2011؛ نيدرهاند وآخرون .Nederhand et aI، 2014). والمعهود في هذه المبادرات للتنظيم الذاتي أن يُنظر للمواطنين على أنهم شركاءُ في إنشاء الخدمات العامة الجديدة (فوربرغ وآخرون .Voorberg et al، 2013). وفي الوقت نفسه، فإن هذا لا يعني أنَّ دور الحكومة مستغنى عنه. فهو يتطلب ليس فقط طريقة أخرى للعمل الحكومي والتوجيه، ولكن كذلك جدارات أخرى يتعين على موظفي الخدمة المدنية أو الإداريين التمكُّن منها من أجل تيسير ودعم ظهور هذه المجتمعات المنظمة ذاتياً. وفي الكثير من الأحيان يُنظر إلى هذه المجتمعات على أنها الرائدة في الابتكار الاجتماعي. ولذلك، فإننا نُولي اهتماماً واضحاً لظهور وتنمية المجتمعات المنظمة ذاتياً، حيث يبدو أنها أصبحت مهمةً في مختلف المجالات والقطاعات العامة، مثل: الطاقة (المستدامة)، والإسكان، والصحة، والرعاية الاجتماعية، والخدمات الاجتماعية. ومن وجهة نظرنا، هذا منظور مثير للاهتمام؛ لأن ظهور هذه المجتمعات في سياق الابتكار الاجتماعي يعني أنَّ هناك تغييراً في الأدوار التقليدية للأفراد في الحكومة، الذين يواجهون الابتكار الاجتماعي ويستجيبون له. ونرى أن الابتكار الاجتماعي لا يحدث في فجوة مؤسساتية، ويعني أنَّ أدوار الأفراد وقواعد اللعبة تحتاج إلى تغيير كذلك. ويؤثر ذلك أيضاً على الطريقة التي يمكن للحكومة من خلالها تحفيز أو تعزيز ممارسات الابتكار الاجتماعي القائمة على أساس التنظيم الذاتي. وبالتالي، فإن الهدف من هذا الفصل هو تصوُّر الدور الذي يلعبه التنظيم الذاتي في الابتكار الاجتماعي، واستكشاف أنواع الترتيبات الحوكمية التي تسمح بالتنظيم الذاتي.

وبناءً عليه، تمَّ ترتيب هذا الفصل كما يلي: أولاً، سوف نتناول عدداً من الجوانب ذات الصلة بالابتكار الاجتماعي في القطاع العام. ثانياً، سوف نتطرق إلى دور المواطنين باعتبارهم مبادرين أو مشاركين في إنشاء الخدمات العامة في سياق التنظيم الذاتي. ثالثاً، نتناول دور الحوكمة الفوقية التي تتبعها الحكومات عندما تشارك وتدعم شبكات التنظيم الذاتي. وفيما يتعلق بدور حوكمة الحكومة، سوف نتحدث أيضاً عن الجدارات وأسلوب القيادة اللازمة للتعامل مع هذه المبادرات المجتمعية، ثم نختتم بالخلاصة في نهاية الفصل.

مفهوم الابتكار الاجتماعي:

الابتكار الاجتماعي مفهوم أكثر إبهاماً ربما من مفهوم الابتكار نفسه. وعلاوة على ذلك، فإنه في الكثير من الحالات مفهوم معياري (بيكيرز وآخرون، 2013 (ب)). والأدبيات المتعلقة بالابتكار الاجتماعي يهيمن عليها «الأدبيات الرمادية»، مثل: التقارير الاستشارية للسياسات، ومذكرات البحوث التطبيقية، وقوائم المهام المعيارية (مولغان Mulgan، 2009؛ هوالدت وشورتز Howaldt and Schwarz، 2010). ويعود عدم وضوح الابتكار الاجتماعي أيضاً إلى تعدُّد المصادر الفكرية واختلافها، التي تناولت هذا المفهوم. وكان بعض صانعي السياسات والأكاديميين يشعرون بالاستياء من التركيز القوي على التقنية في أدبيات الابتكار وسياسات الابتكار، حيث إن التقنية غالباً ما تُعدُّ مصدراً حيوياً للابتكار، وبالتالي تقدِّم مسارات جديدة للتقدم. ومن هنا فقد رأى بعض العلماء أن التمكين يعدُّ مصدراً حيوياً للابتكار، على سبيل المثال في تخطيط المناطق الحضرية والتنمية الحضرية (مولارت وآخرون .Moulaert et al، 2005؛ كولير-غريس وآخرون .Caulier-Grice et al، 2012). المصدر الثاني هو ظهور ما يُسمَّى بالمشاكل «المستعصية»، مثل: ندرة الطاقة، والشيخوخة السكانية، وتغيُّر المناخ، والتكتُّل الحضري. وتتطلب درجة التعقيد في هذه القضايا ضرورة إشراك أصحاب المصلحة المتعددين، ووضع ترتيبات تدعم الاستفادة من خبرات معينة وجلب موارد أخرى (كولير غريس وآخرون .Caulier-Grice et al، 2012؛ نيكولز ومردوك Nicholls and Murdock، 2012). ويعدُّ ذلك سبباً في أن بعض الباحثين يعرِّفون الابتكار الاجتماعي بـ«الابتكار التعاوني» في الشبكات التي تعتمد بشكل كبير على مشاركة المواطنين أو المستخدم النهائي (سورينسن وتورفينغ Sørensen and Torfing، 2011؛ بيستوف Pestoff، 2012). ثالثاً، تم تبني مفهوم الابتكار الاجتماعي أيضاً في الأبحاث الإدارية والتنظيمية، حيث يشير إلى جوانب مختلفة، مثل دور رأس المال الاجتماعي باعتباره متطلباً للابتكار في المنظمات، ودور المسؤولية الاجتماعية والريادة الاجتماعية، وتطوير أساليب جديدة للعمل بحثاً عن توازن جديد بين العمل ومتطلبات الحياة، وكذلك دور القيادة التحويلية (مولارت وآخرون .Moulaert et al، 2005). والمصدر الأخير لجاذبية مفهوم الابتكار الاجتماعي هم العلماء وصنَّاع القرار الذين يركزون على تحويل النُّظُم بأكملها (مثل: التصوُّر، والتصميم، وإنتاج وتوزيع المنتجات والسلع) من أجل التصدي للاحتياجات الاجتماعية والبيئية وإخفاقات السوق، وهو ما يعني ضمنياً تأسيس علاقات اجتماعية جديدة (نيكولز ومردوك Nicholls and Murdock، 2012).

ويعرِّف مولغان (Mulgan, 2006) الابتكار الاجتماعي بأنه «أنشطة وخدمات مبتكرة يحفِّزها هدف تلبية حاجة اجتماعية، ويتم تطويرها ونشرُها في الغالب من خلال المنظمات التي غرضها اجتماعي». ويعرِّف باسون (Bason، 2010، ص 96) الابتكار الاجتماعي بأنه الابتكار من أجل المصلحة الاجتماعية العامة، أو لأفكار جديدة (المنتجات، والخدمات، والنماذج) التي تلبي الاحتياجات الاجتماعية، وتخلق التعاون أو العلاقات الاجتماعية الجديدة في الوقت نفسه. وينظر بيتس (Bates، 2012، ص XIX) للابتكار الاجتماعي باعتباره «عملية معالجة التحديات الأكثر

إلحاحاً في العالم من خلال حلول أفضل من الحلول الحالية، وتكون جديدة وذات فائدة للمجتمع ككل وليس لكيانٍ واحدٍ فقط». ويُعرّف سيلس وآخرون (.Cels et al، 2012، ص 4) «الابتكار الاجتماعي كمحاولات لتحويل الطريقة التي تعالج بها المجتمعات المشكلات الاجتماعية وإنتاج السلع والخدمات العامة [...]؛ من أجل تحسين المخرجات الاجتماعية، وخلق قيمة عامة». ويرى الاتحاد الأوروبي (2010) أن الابتكار الاجتماعي هو الابتكار الذي غايته اجتماعية ووسائله اجتماعية، وبالتالي يتبنى أفكاراً جديدةً تلبي الاحتياجات الاجتماعية من خلال خلق العلاقات الاجتماعية الجديدة التي غالباً ما تؤدي إلى أشكال جديدة من التعاون. وبالمثل، نرى أنَّ الابتكار الاجتماعي كمفهوم يرتبط أيضاً في الكثير من الأحيان بالريادة الاجتماعية. وعلى سبيل المثال، ماير (Mair، 2010، ص 19) يُعِّرف الريادة الاجتماعية كالتالي:

عملية تلبية الاحتياجات الأساسية المحلية القائمة التي لا تلبيها المنظمات التقليدية. ووفقاً للاحتياجات القائمة، عادةً ما تنطوي العملية على توفير السلع أو الخدمات، و/أو إنشاء مؤسسات غير موجودة، أو إعادة تشكيل المؤسسات المترهلة [...] من أجل تغيير أو تعديل الترتيبات الاجتماعية أو الاقتصادية التي تسهم في حالة الفشل، وذلك لتلبية الاحتياجات الأساسيات.

وبالنظر إلى الأدبيات، وأخذاً في الاعتبار المناقشة السابقة حول طبيعة الابتكار في الفصل الأول، فإننا نرى أن الابتكار الاجتماعي يشير إلى خمسة عناصر (بيكيرز وآخرون .Bekkers et al، 2013 (أ)):

1- يركز الابتكار الاجتماعي بوجه خاص على إنتاج مخرجات موجهة لتلبية الاحتياجات، وبهذه الطريقة تتم تلبية احتياجات المجتمع أو مجموعات محددة في المجتمع على المدى الطويل، وتتصدى لعدد من التحديات التي تواجهها المجتمعات، مثل الشيخوخة السكانية أو البطالة (مولغان Mulgan، 2006؛ الاتحاد الأوروبي European Union، 2010؛ ماير Mair، 2010؛ بيتس Bates 2012؛ سيلس وآخرون .Cels et al، 2012).

2- ومن أجل تطوير وتنفيذ هذه الابتكارات المدفوعة بالاحتياجات، من المهم أن يشارك المستخدمون النهائيون وغيرهم من أصحاب المصلحة المعنيين في عملية تطوير وتنفيذ ومتابعة واعتماد هذه الابتكارات؛ ولذلك يُنظر للابتكار الاجتماعي على أنه نتيجة لعملية إنشائية مفتوحة مشتركة (باسون Bason، 2010؛ لي وآخرون .Lee et al، 2012)، والتي غالباً ما تتمُّ في «شبكات الابتكار التعاوني» (غلور Gloor، 2005؛ بومرت Bommert، 2010؛ سورينسن وتورفينغ Sørensen and Torfing، 2011). ويجلب أصحاب المصلحة المعنيين معارفهم ومعلوماتهم وخبراتهم ومواردهم للمشاركة من أجل الوصول لنتائج مبتكرة ذات صلة بهم، ولكن ذلك لا يحدث على الفور، ويُفترض مسبقاً وجود حالات تعاون تجمع بين الثقة والمجازفة، وتتميز

بمشاركة الأفكار الإبداعية عبرَ الحدود التنظيمية والقطاعية والتخصصية (مولغان Mulgan، 2006؛ بومرت Bommert، 2010؛ سورينسن وتورفينغ Sørensen and Torfing، 2011؛ لي وآخرون .Lee et al، 2012).

3- يؤكد الابتكار الاجتماعي أيضاً على أنَّ الابتكار يغيِّر بشكل أساسي أنماط العلاقات والتفاعلات بين أصحاب المصلحة، وأثناء ذلك تحدث عملية «الاستدارة» (ماجون Majone، 1998، ص 97)، أو «التحويل المؤسسي» الذي يُعدُّ الهدف الأساسي من العملية (ثيلن Thelen، 2002، ص 224). وهنا يحدث تغيير جذريٌّ في الطريقة التي يرتبط بها أصحاب المصلحة مع بعضهم البعض، وأسلوب تفاعلهم مع بعضهم البعض، وكيفية تعاونهم. يحاول الابتكار الاجتماعي أن يكون بمثابة «مُغيِّر للعبة» من خلال اختراق الاعتمادية على المسار المؤسسي. ولأنماط وعمليات التفاعلات الجديدة آثارٌ على ترتيبات وتنظيمات المؤسسات القائمة (إديلنبوس Edelenbos، 2005). ويعزز الابتكار الاجتماعي قدرة المجتمع على الحوكمة للتعامل مع المطالب والتحديات الجديدة والملحة؛ لأن اللعبة تتغير (المفوضية الأوروبية European Commission، 2011 ص 33). ونتيجة لعمليات الابتكار الاجتماعي، تتطلب الخدمات الموجهة لتلبية الاحتياجات إنشاء علاقات تعاونية جديدة، وترتيبات مؤسساتية جديدة (الاتحاد الأوروبي European Union، 2010؛ سورينسن وتورفينغ Sørensen and Torfing، 2011؛ بيتس Bates 2012).

4- كما يؤكد مفهوم الابتكار الاجتماعي أن هذه النتائج لا ترتبط بالضرورة بالابتكارات الاعتمادية القائمة على العلوم والتقنية، فمن المهم أن تكون نظرتنا أبعد من ذلك لابتكارات التقنية، بحيث تشتمل على السلوك، والمواقف، وأنماط التفاعل والعلاقات (هوالت وشوارز Howalt and Schwarz، 2010).

5- ويشير الابتكار الاجتماعي أيضاً إلى تحديد و/أو إعادة تحديد القيم العامة التي يتعين تحقيقها نظراً للعديد من التحديات التي تواجهها المجتمعات (مولغان Mulgan، 2006؛ سيلس وآخرون .Cels et al، 2012). ولتحقيق هذه القيم، ليس من المهم فقط أن ننظر للنتائج المفترضة أو التي تحققت من الابتكار من حيث الفاعلية أو الكفاءة. إنَّ القيم العامة التي يسعى إليها الابتكار الاجتماعي تحاول أيضاً ضمان أن الابتكار ملائم، (على سبيل المثال، لأنه يضيف إلى قيمة المواطنة الديموقراطية)، ويستجيب لاحتياجات المواطنين الفعلية.

ولاختصار هذه النظرة العامة، نُعرِّف الابتكار الاجتماعي باعتباره تحقيق نتائج طويلة الأمد، تهدف إلى تلبية الاحتياجات المجتمعية من خلال تغيير جذري في العلاقات والمواقف والقوانين بين أصحاب المصالح المعنيين، من خلال عملية المشاركة والتعاون (فوربرغ وآخرون .Voorberg et aI، 2013). وفي القيام بذلك، يمكن اعتبار الابتكار الاجتماعي كـ«مُغيِّر للعبة»؛

لأنه يُنشئ قواعد جديدة للعبة، وعلاقات ومواقف جديدة. وفي كثير من الأحيان تتغير قواعد اللعبة؛ لأن الدور التقليدي للحكومة كمُنتج للخدمات ذات الصلة قد تمَّ التخلي عنه أو يجري تحديه من قِبل ترتيبات بديلة للحوكمة والخدمات. ونظراً للأهمية التي يعطيها دعاة الابتكار الاجتماعي لدور شبكات التعاون لتطوير وتنفيذ هذه الترتيبات الجديدة التي تتطلب مشاركة المستخدمين النهائيين (مثل: المواطنين، والشركات، أو المنظمات المجتمعية) في الإنشاء؛ نرى أن المنظمات الذاتية تلعب دوراً مهماً في العديد من ممارسات الابتكار الاجتماعي. وبالتالي، من المهم أن نتطرق لهذا المفهوم بمزيدٍ من التفصيل.

مفهوم التنظيم الذاتي:

غالباً ما يرتبطُ الابتكار الاجتماعي بمفهوم التنظيم الذاتي؛ لأنَّ الابتكار الاجتماعي يتم تطويره وتنفيذه من خلال شبكات الابتكار التعاونية. في هذه الشبكات، يجري تطوير الخدمات العامة والمشاريع والبرامج الجديدة؛ وأما الخدمات العامة والمشاريع والبرامج القائمة فيجري إعادة تشكيلها. خلال السنوات الأخيرة، ونتيجة لتراجع الحكومة، فإن هذه الشبكات التي يشارك فيها المواطنون والشركات والجماعات المجتمعية والمنظمات غير الربحية، فضلاً عن المنظمات الحكومية (بطرق مختلفة، وفي تركيبات مختلفة) أصبحت أكثر أهميةً. وفي هذه الشبكات (التي يمكن أيضاً أن يُنظر إليها على أنها مجتمعات)، هناك طُرق جديدة للعمل والتفكير يجري استكشافها لتوفير بديلٍ للطريقة التقليدية التي يتمُّ من خلالها إنتاج الخدمات العامة والمشاريع والبرامج. وعلى سبيل المثال، في هولندا أدَّت تخفيضات شديدة في ميزانية الرعاية الاجتماعية المحلية إلى تراجع منظمات الرعاية الحكومية والمهنية. وما نلاحظه هو ظهور شبكات محلية تبحث عن طرق بديلة لتقديم هذه الخدمات، ومن خلال هذه الشبكات استُحدِثت ترتيبات جديدة تستند إلى مشاركة فعالة من قِبل المواطنين. ويمكن تعريف المواطنين على أنهم المبدعون المشاركون وربما المبادرون لهذه الترتيبات الجديدة (فوربرغ وآخرون Voorberg et aI.، 2013؛ نيدرهاند وآخرون Nederhand et aI.، 2014). والخطوة التالية هي أن نُحدِّد ما هو التنظيم الذاتي، وما هي الشروط اللازمة لتحقيقه.

التنظيم الذاتي:

التنظيم الذاتي يشير إلى الظهور العفوي للترتيب في النُّظم الطبيعية والمادية (كوفمان Kauffman، 1993؛ وولف وهولفويت Wolf and Holvoet، 2005). والتنظيم الذاتي هو القدرة الداخلية للعناصر داخل النُّظم على التكيُّف والتطوُّر (مثل: سيليرز Cilliers، 1998؛

هيليغن، 2001). وقد ظهر المفهوم في العلوم الطبيعية لشرح ظهور الهياكل المنظمة في العمليات الفيزيائية العشوائية، مثل التشكيل الذاتي - على حد وصفهم - للمجرات والنجوم (بريغوجين وستنجرز Prigogine and Stengers، 1984؛ بوسيف Bušev، 1994). وعند تطبيق المبدأ على العلوم الاجتماعية، يمكن التمييز بين نوعين: أولاً، النوع المعياري الذي يشير إلى التنظيم الذاتي كمفهوم معياري أو أيديولوجي يؤيد فكرة أن التحديات الاجتماعية والاقتصادية ينبغي معالجتُها على مستوى المجتمعات (المحلية) على أساس أنَّ طبيعة الناس تعاونية وليست فردية (إتزيوني Etzioni، 1995؛ بيير وبيترز Pierre and Peters، 2000). والنوع الثاني وظيفي براجماتي ينظر للتنظيم الذاتي كمفهوم محوكم. وفي مجال الإدارة العامة، يشير المفهوم بشكل عام إلى تبني سلوك الأفراد في الجهات غير الحكومية، وظهور العمل الجماعي دون تدخُّل الحكومة. وهذا معروف أيضاً باسم الحوكمة الذاتية (بيير وبيترز Pierre and Peters، 2000؛ فينجر وبيكيرس Fenger and Bekkers، 2007). ويعرِّف بونسترا وبويلنز (Boonstra and Boelens, 2011) التنظيم الذاتي في سياق التخطيط المكاني كما يلي: المبادرات التي تنشأ في المجتمع المدني من خلال شبكات المجتمع المحلي المستقلة، والمكونة من المواطنين الذين هم جزء من النظام الحضري ولكنَّهم مستقلون عن الإجراءات الحكومية. ويمكن فَهم التنظيم الذاتي على أنه عملية جماعية من الاتصال والاختيار والتكيُّف المتبادل في السلوك، تؤدي إلى ظهور هياكل منظمة مبنية على أساس هدف مشترك بين أعضاء نظام معين (بوسيف Bušev، 1994؛ كومفورت Comfort، 1994، ص 397 - 398).

ويرى إديلنبوس وميركيرك (Edelenbos and Meerkerk, 2011) أنَّ التنظيم الذاتي كعمليات يقوم فيها المواطنون (المنظمون) ومجموعات المصالح الاجتماعية بعمل مشترك بشكل عفوي. وقد يكون ذلك نتيجة لعدم الرضا عن جودة البرامج الحكومية السابقة أو القائمة أو السياسات أو الممارسات، وتشكِّل استجابةً للسياسات الحكومية المقترحة. ومن هذه التفاعلات المحلية العفوية تنبثق هياكل محوكمة جديدة لا يفرضها طرف واحد (ميركيرك وآخرون Meerkerk et al.، 2013). فهي تتشكل من قِبل العديد من التفاعلات المعقدة وغير الخطية بين الجهات المحلية المتعددة والتي يمكن اعتبارها نمطاً ناشئاً وتطويراً مشتركاً (أوانتش Jantsch، 1980؛ سيليرز Cilliers، 1998؛ غولدستين Goldstein، 1999؛ هيليغن Heylighen، 2001).

مشاركة المواطنين والتنظيم الذاتي:

الخطوة التالية هي فهم الدور التشاركي للمواطنين ضمن عمليات التنظيم الذاتي. والمعهود في هذه العمليات هو (بدلاً من العمل بشكل فردي وداخل القيود المفروضة على العمليات التشاركية

التي تنظمها الحكومة) أن يقوم المواطنون غالبًا بتنظيم أنفسهم في جماعات محلية، وأَخْذ زمام المبادرة للعمل الجماعي. في مثل هذا التنظيم الذاتي، يتفاعل المواطنون ومجموعات المصالح الاجتماعية بشكل عفوي في أشكال من العمل الجماعي المستقل عن عمليات التوجيه والهياكل التي تحركها الحكومة، أو كرد فعل لهذه العمليات (إديلنبوس وميركيرك Edelenbos and Meerkerk، 2011). وثمة فـرقٌ مهم بين المشاركة العامة والتنظيم الذاتي للمجتمع؛ فالمشاركة العامة تبدأ من الحكومة بوصفها المصدرَ الرسمي للسياسات ووفقاً للقواعد التي تحددها، وهي مقيدة وَفْق الضرورات التي يراها المصدر، والتي تحدِّد أوقات وطرقَ المشاركة. وفي المقابل ينبع التنظيم الذاتي من شبكات المواطنين ومجموعات المصالح الناشئة التي تهدف إلى تطوير بدائل خاصة بها لحل مبادرات السياسات الرسمية. ولا يوجد تعارضٌ بين مشاركة الجمهور ومبادرات أصحاب المصلحة، فقد تتحول عمليات المشاركة العامة إلى تنظيم ذاتي (لأن الأفراد يشعرون بخيبة أمل من المساحة المحدودة للمناورة التي يحصلون عليها، أو لأنهم مدعوون لتطوير مبادرة خاصة بهم)، والتنظيم الذاتي يمكن أن «يُعمَّم» من خلال عملية السياسات الرسمية وإمكانية المشاركة في ميدان السياسات وَفْق ترتيبات المصدر (إديلنبوس وآخرون .Edelenbos et al، قيدَ النشر).

لماذا ينظِّم المواطنون أنفسهم في مجموعات من أجل المشاركة في الشؤون العامة؟ نشهد في الوقت الحاضر تغيراتٍ أساسيةً في المشاركة المدنية فيما يخصُّ الشؤون العامة؛ وهو ما يؤدي إلى أشكال جديدة من مجتمعات التنظيم الذاتي (ستول وهوغي Stolle and Hooghe، 2005؛ بانغ Bang، 2009؛ مارين وآخرون .Marien et al، 2010؛ SCP، 2011). البعض، مثل بوتنام (Putnam, 2000)، يرى أنَّ المشاركة المدنية آخذةٌ في الانخفاض؛ وآخرون، مثل دالتون (Dalton, 2008) وبانغ (Bang, 2009) يرون أن المشاركة المدنية لا تزال موجودةً ولكنها تظهر بأشكال مختلفة وجديدة. فهناك شريحة مهمة من المواطنين الذين لا يعتبرون أنفسَهم جزءاً من المؤسسات السياسية والحكومية المنتمية لنماذج الديمقراطية التمثيلية. والبعض مِنهم يبادر أو يسعى إلى الانخراط في الشؤون العامة أو السياسية خارج التمثيل المؤسساتي التقليدي بطرق أكثر ارتباطاً بحياتهم الشخصية (ستول وهوغي Stolle and Hooghe، 2005؛ بانغ Bang 2009؛ ميركيرك وآخرون .Meerkerk et al، 2013).

اليوم، وخلافاً للأشكال التقليدية لمشاركة المواطنين، يرغب المواطنون في الانخراط في منظمات غير رسمية ذات هياكل مرنة وبيروقراطية منخفضة (ستول وهوي Stolle and Hooghe، 2005؛ لورنتزن وهوستنكس Lorentzen and Hustinx، 2007)، وأن يبتعدوا عن الهياكل والإجراءات السياسية والحكومية القائمة التي يعتبرونها غيرَ شرعية و/أو غيرَ فاعلة. ونحن نرى أن التنظيم الذاتي للمجتمع يجري تشكُّله في هياكلَ جديدةٍ ومختلفةٍ، مثل الصناديق الائتمانية والجمعيات المجتمعية (دالي Daly، 2008؛ ميركيرك وآخرون .Meerkerk et al، 2013). وفي هذه المنظمات الذاتية، يأخذ اللاعبون الاجتماعيون بزمام المبادرة من أجل تطوير

الأفكار والمشاريع بأنفسهم، دون تدخُّل كبير من جانب المؤسسات الحكومية والسياسية. وبهذه الطريقة، تظهر المبادرات من الأسفل إلى الأعلى من قِبل مواطنين ممكَّنين ومتعلمين تعليماً عالياً بعيداً عن السيطرة الحكومية. (مارين وآخرون Marien et al.، 2010؛ ميركيرك وآخرون Meerkerk et al.، 2013). والقطاعات التي تشهد تزايداً في التنظيم الذاتي للمجتمع هي: الرعاية الصحية، الإسكان، والطاقة (المستدامة).

المدخل التطوُّري المشترك:

وفي الوقت نفسه، يجب أن نعترف أنَّ أشكال التنظيم الذاتي الخالصة تعدُّ نادرةً في القطاع العام على وجه الخصوص. إنَّ هيمنة الحكومات في الماضي وقدرتها على تحريك الموارد الحيوية (القانونية والمالية والعلمية)، فضلاً عن التزامها بحماية المصالح الحيوية (مثل، قضايا السلامة) لا تعدُّ أدواراً مطلقةً لها. وعلاوة على ذلك، فإنَّ مجتمعات التنظيم الذاتي المحلية ليست معزولة، فهي تتشكل أيضاً من خلال تفاعلها مع المؤسسات السياسية والحكومية القائمة. وهذا يؤدي إلى أسئلة مهمة لما تتم الإجابة عنها بعدُ فيما يخصُّ فعالية وشرعية العلاقات والتفاعلات بين الدولة والمجتمع. ولكننا ما زلنا لا نعرف إلا القليل عن كيفية تطوير التنظيم الذاتي للمجتمع بشكل فاعل وشرعي بالتفاعل مع المؤسسات السياسية والحكومية القائمة (ستول وهوغي Stolle and Hooghe، 2005). ولذلك نحن بحاجة إلى الحصول على المزيد من المعلومات حول التفاعلات بين الحكومة والمجتمع. ويعتبر السياق المؤسسي المحفِّز مهماً لازدهار التنظيم الذاتي في المجتمع (هورينكامب وآخرون Hurenkamp et al.، 2006؛ ميركيرك وآخرون Meerkerk et al.، 2013). ولكن يعدُّ تعريف «التحفيز» في هذا السياق غيرَ واضح. وعلاوة على ذلك، نحن بحاجة لمعرفة المزيد عن أنماط المواطنة المختلفة وأشكالها الجديدة (انظر تونكنس Tonkens، 2006؛ لورنتزن وهوستينكس Lorentzen and Hustinx 2007؛ مارين وآخرين Marien et al.، 2010).

وبالتالي، فإننا نرى أن عمليات التنظيم الذاتي - مثل الابتكار تمامًا، والذي وصفناه في الفصلين الأول والحادي عشر - ينبغي أن يُنظر إليها على أنها عملية تطوير مشترك (غولدستين Goldstein، 1999). وهذا يعني أن الحوكمة والحوكمة الذاتية ليست تطوراتٍ حصريةً أو متناقضة، فكلا التطورين يؤثر على الآخر في سياقٍ محليٍّ محدَّد. ومن هذا المنظور تُصبح الحكومة مجرد لاعب واحد ضمن العديد من اللاعبين في شبكة التنظيم الذاتي (غولدستين Goldstein، 1999). الخطوة التالية هي معرفة العوامل التي تؤدي إلى نجاح عملية التنظيم الذاتي (انظر نيدرهاند وآخرين Nederhand et al.، 2014).

شروط التنظيم الذاتي:

هناك العديد من الشروط التي تُسهِّل التنظيم الذاتي (ميركيرك وآخرون .Meerkerk et al، 2012؛ نيدرهاند وآخرون .Nederhand et al، 2014). أولاً، يتطلب التنظيم الذاتي حافزاً له طابع تقويمي؛ لأنه في الأساس يمارس الضغط على الممارسات القائمة (بوتسما وليشنر Bootsma and Lechner، 2002؛ ميركيرك وآخرون .Meerkerk et al، 2012). وهذا الحافز قد يكون أيضاً حدثاً معيناً أثار الاهتمام أو سلَّط الضوءَ على القضية (كوب وإلدر Cobb and Elder، 1972؛ بيركلاند Birkland، 1998)، ووَضْعُ التنظيم الذاتي كمدخل مناسب وبديل في البرنامجين السياسي والاجتماعي يمكن أن يكون مُحفِّزاً على الاستمرارية.

ومن أجل التعامل مع هذا الحدث بطريقة إبداعية ومبتكرة، يجب على اللاعبين التعاون مع بعضهم البعض، وأن تكون اتجاهاتهم منفتحةً (ميركيرك وآخرون .Meerkerk et al، 2013)، ولكن التعاون لا يخلو من المخاطر. وقد أكَّد أوستروم (Ostrom, 1999) أنَّ اللاعبين بحاجة إلى الثقة بين بعضهم البعض من أجل الحفاظ على وعودهم وتوثيق العلاقة بينهم على أساس المعاملة بالمثل. ولذلك، فإنَّ الشرط الثاني يشير إلى وجود أو تطوير علاقات مبنية على الثقة. كما أنَّ رأس المال الاجتماعي الحاضر داخل كوكبة محددة من الأفراد قد يحفِّز التعاون (بيير وبيترز Pierre and Peters، 2000؛ بوتنام Putnam، 2000؛ هيجن وآخرون .Huygen et al، 2012)، وأيضاً لأنه يشير إلى الشعور بالانتماء (هيجن وآخرون .Huygen et al، 2012). ويمكن تعريف رأس المال الاجتماعي على أنه خصائص مجموعة أو مجتمع معين (شبكات ومعايير وثقة) تمكِّن المشاركين من العمل معاً بشكل أكثر فاعليةً (بوتنام Putnam، 1995). ولذلك، فإن النسيج المحلي والاجتماعي للمجتمع يمكن أن يعمل كبنية تحتية للتنظيم الذاتي (نيكولز Nicholls، 2009؛ زوارد وسبيشت Zwaard and Specht، 2013).

ويشير الشرط الثالث إلى ضرورة تبادُل وتفاعُل الأفكار والمعلومات والخبرات والتركيز على هدف واضح مشترك يتطلب هذا التبادل. وقد بيَّن كومفورت (Comfort, 1994) أن اللاعبين الذين لديهم فُرص متكررة للتفاعل هم الأكثر احتمالاً لضبط سلوكهم ليتوافق مع الطرف الآخر من أجل تطوير هدف مشترك، ولكن إذا زاد عددُ اللاعبين والتفاعلات بينهم عن حدٍّ معين، فإن ذلك يؤثِّر سلباً على عملية التنظيم الذاتي؛ لأنه يزيدُ من احتمال تدني مستوى الحلول المطروحة للمشكلات المشتركة (كوفمان Kauffman، 1993؛ وزي وسبيروUzzi and Spiro، 2005). وبالتالي، فإنَّ التركيز على تطوير هدف مشترك وواضح يُحفِّز جودة عملية التعلُّم، وكذلك القدرة على اتخاذ القرارات الصائبة (كومفورت Comfort، 1994؛ أوستروم Ostrom، 1999؛ بوتسما وليشنر Bootsma and Lechner، 2002؛ هيجن وآخرون .Huygen et al، 2012).

ويشير الشرط الرابع إلى جغرافية عملية التنظيم الذاتي، وهو الموقع الفعلي والافتراضي للتفاعل (المركز). فإذا كانت المعلومات المتوفرة في المجتمع في مواقع ومنظمات مختلفة، فإن ذلك يُهدِّد إمكانية جَمْعها في مكان واحد (كومفورت Comfort، 1994). ويرى كومفورت (1994) أنَّه من أجل اتخاذ قرارات صائبة وشاملة، فإنه من المهم وجود أو إيجاد قاعدة معارف (رقمية) مشتركة ومتطورة، وقنوات اتصال مفتوحة، وآليات لقراءة التغذية الراجعة. وقد تساعد شبكات تقنية المعلومات والاتصالات، وشبكات الإنترنت، وشبكات التواصل الاجتماعي على وجه الخصوص في تبادل المعارف والمعلومات والخبرات والأفكار. إنَّ قدرات الربط في هذه التقنيات التي تُسهِّل عملية الحشد (الجزئي) تساعد في إيجاد مساحة افتراضية للتفاعل (بيكيرز Bekkers، 2004).

الشرط الخامس هو أهمية أنشطة مَسْح الحدود من قِبل الأفراد الرئيسيين لإجراء الاتصالات الداخلية (داخل التنظيم الذاتي) والخارجية (مع البيئة المؤسساتية التي يجري فيها التنظيم الذاتي). إنَّ هذه القيادة التي تربط بين الأفراد تُسهِّل وتحمي التدفُّقَ الحرَّ للأفكار والناس والموارد (ميركيرك وآخرون .Meerkerk et al، 2013)، حيث يكرِّس القادة الوقتَ والطاقة داخليًّا في عمليات التفاعل التنظيمي والحوار والمشاركة في التأسيس المشترك. وعلاوة على ذلك، تشير أنشطة مسح الحدود أيضاً إلى الأنشطة التي تُساعد في حماية أنشطة التنظيم الذاتي الناشئة من خلال حماية الحدود بين التنظيم الذاتي والبيئة المؤسساتية. كما أنَّ هذا الارتباط بالبيئة المؤسساتية مهمٌّ للحصول على الدعم السياسي والإداري والمالي. ففي الكثير من الأحيان هناك حاجة لمساعدة ومساندة الأفراد في المؤسسات الحكومية لترجمة الأفكار والخُطط المبتكرة الناتجة عن التنظيم الذاتي للممارسات على أرض الواقع (الدعم المادي والخبرات بشأن الإجراءات والقوانين الرسمية، وما إلى ذلك). وكما ذكرنا سابقاً، تستفيد المجتمعات ذات التنظيم الذاتي من تحفيز ومساعدة السياق المؤسساتي، وبالتالي هناك حاجة لنشاط حدودي خارجي من قِبل قادة المجتمع المحلي (انظر أيضاً الفصلين الثامن والعاشر من هذا الكتاب).

والشرط السادس للتنظيم الذاتي هو التبني المتبادل للأدوار من قِبل اللاعبين من أجل التعامل مع التحديات والمناصب والعلاقات الجديدة، والناتجة عن قواعد جديدة للعبة. وهذا يتطلب تغييرَ الممارسات القائمة (كوفمان Kaufmann، 1993؛ كومفورت Comfort، 1994؛ جونسون Johnson، 2001؛ إديلنبوس وميركيرك Edelenbos and Meerkerk، 2011). ويتطلب أيضاً المرونةَ في السلوك والإجراءات في الأوضاع المؤسساتية للحكومات، حيث إنَّ مشاركة المواطنين أمرٌ جديدٌ بالنسبة للحكومة، ويتطلب دوراً جديداً من الإداريين وموظفي الخدمة المدنية والسياسيين. ومن المهم أن يكون لدى الأفراد المعنيين مساحةٌ كافية للمناورة والمرونة لضبط سلوكهم بما يتناسب مع التغيرات في سلوك الأفراد الآخرين (كومفورت Comfort، 1994). وعلاوة على ذلك، يجب أن يكون لدى الأفراد مساحةٌ كافية للتطوير الذاتي دون تدخُّل السلطات

الخارجية (أوستروم Ostrom، 1999). ومن المهم أيضاً أن يكون الإطار القانوني القائم قادراً على التعامل مع هذه الأدوار المتغيرة أو التشريعات الجديدة المطلوبة (إديلنبوس وميركيرك Edelenbos and Meerkerk، 2011).

والشرط السابع يتعلق بقدرة واستعداد المواطنين على التنظيم الذاتي، وذلك من جانبين مهمين (بيكيرز وآخرون Bekkers et aI.، 2013 (أ)): الجانب الأول يشير إلى توقعات المستخدمين النهائيين عن النتائج المحتملة لتنظيمهم الذاتي، ومحدودية الوقت لديهم، والتكاليف المترتبة على ذلك (بيرمان Berman، 1997؛ بيستوف Pestoff، 2012). ويمكن تسمية ذلك عامل «الرد عليه» في نموذج لوندز وبراتشيت (Lowndes and Pratchett, 2006)، فلا بد أن يكون لدى المواطنين الذين ينظمون أنفسهم قناعةٌ أن مبادرتهم وخططهم سوف يكون لها أثرٌ، وسوف تؤدي إلى التنفيذ والتغيير، ويُعرف هذا أيضاً باسم توقُّع الأداء (فينكاتيش وآخرون Venkatesh et aI.، 2003). وكثيراً ما يسخر المواطنون من استعداد الحكومات لتلبية احتياجاتهم ورغباتهم الفعلية (بيرمان Berman، 1997)، ولكن إذا كان هناك تصريحٌ واضح بأن التنظيم الذاتي سيُولِّد نتائج تصبُّ حقاً في مصلحة المواطنين، فإنهم سيكونون أكثرَ استعداداً للمشاركة في هذا النشاط (ألفورد Alford، 2009). وليس بالضرورة أن تصبَّ هذه النتائج في المصالح الذاتية للمواطنين، حيث يمكن أن تكون الدوافع والمكافآت مرتبطةً بالقيم الاجتماعية التي تحفِّز الناس. وعلاوة على ذلك، فالمواطنون في التنظيم الذاتي يحظون بالمزيد من الاهتمام والتأييد، وهو ما يحفِّز التنظيم الذاتي باعتباره قيمةً ديمقراطية (ألفورد Alford، 2009). ويرى شودسون (Schudson, 1998) أن المواطنين الذين لا يشاركون في الغالب هم في الواقع على استعداد للمشاركة عندما تتعرض المصالح الحيوية للتهديد. ويرى فيغودا-غادوت وآخرون (Vigoda-Gadot et al., 2008) أن سمعة القطاع تؤثر أيضاً على استعداد الناس للتنظيم الذاتي، وهذا يعتمد على الثقة في حوكمة القطاع، وكذلك على الرضا المتصوَّر لدى الناس عن الابتكارات المحتملة. الجانب الثاني الذي يؤثِّر على قدرة واستعداد المواطنين للمشاركة يتعلق بالجهد اللازم للقيام بذلك، ويُعرف هذا باسم الجهد المتوقع (فينكاتيش وآخرون Venkatesh et al.، 2003)، ويتضمن عوامل «يمكن القيام به» و«القدرة على القيام به» (لوندس وبراتشيت Lowndes and Pratchett، 2006). ويجب أن يكون لدى الناس القدرات والوسائل والشبكات لبدء التنظيم الذاتي. ويعتمد الجهد المتوقع على مدى تعقيد الابتكار والنتائج المرجوة (نيستا Nesta، 2008؛ بوفايرد ولوفلر Bovaird and Löffler، 2011). ومرة أخرى، فالدور المتنامي لوسائل التواصل (الاجتماعي) يلعب دوراً مهماً في هذا الجانب. فالتوفر الدائم لتقنية المعلومات والاتصالات الحديثة (المتنقلة)، وخاصة الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي، يوفِّر بنيةً تحتية شبيهة بالشبكات، ويعزِّز سهولة تبادُل الخبرات والأفكار والمعرفة المتناثرة أو غير المترابطة من خلال الوصول (المفتوح) (بيكيرز Bekkers، 2004، 2011؛ بينكلر Benkler، 2006). ونتيجة لذلك، تظهر

نماذج جديدة للابتكار تتسم بالمشاركة والوصول المفتوح كقيم أساسية، مثل: مصادر الحشد، وبنوك الأفكار المفتوحة (مولغان Mulgan، 2009).

ومن المهم النظر في دور الحكومات، خاصة في حالات التنظيم الذاتي في القطاع العام التي للحكومة دور مهيمن فيها (انظر نيدرهاند وآخرين .Nederhand et al، 2014)، حيث بإمكانها تحفيز وتسهيل التنظيم الذاتي في المجتمعات المحلية، وكذلك بإمكانها أيضاً إحباطها. إذاً هناك حاجة لسياق حكومي مؤسساتي محفِّز لتحقيق الابتكار الاجتماعي وتفعيل مجتمعات التنظيم الذاتي على أرض الواقع. وسوف يتم تفصيل ذلك في القسم التالي.

التنظيم الذاتي والابتكار الاجتماعي في سياق حوكمة الحكومة:

خلال العقود الماضية، شهدنا ظهورَ توجُّه أفقي لأشكال الشبكات التي تشارك فيها الجهات غير الحكومية في عملية الابتكار أو إعادة تصميم الخدمات (رودس Rhodes، 1997). ونتيجة لذلك، لم يعد بإمكان الحكومات أن تفترض أنها تحتكر الخبرات أو موارد الحكم؛ إذ إنها تعتمد على تعدُّد الجهات المترابطة والمستمدة من داخل الحكومة وخارجها (نيومان Newman، 2001). وعلى الرغم من أن شبكات التنظيم الذاتي قد تعني غيابَ المشاركة الحكومية، إلا أنه يمكن القول إن دور الحكومة ما زال قائماً. ويمكن التمييز بين رأيين يؤثر كلٌّ منهما على الدور الإستراتيجي الذي تلعبه أو يمكن أن تلعبه الحكومات في عمليات الابتكار الاجتماعي (نيديرهاند وآخرون .Nederhand et al، 2014).

الرأي الأول يربط التنظيم الذاتي والابتكار الاجتماعي مع حوكمة الحكومة (-meta governance) (سورينسن Sørensen، 2006). وتعني حوكمة الحكومة «كيفية مشاركة السلطات السياسية - بصفتها حوكمة الحوكمة - في تعزيز وتوجيه التنظيم الذاتي لنُظم الحوكمة من خلال القوانين، والمعرفة التنظيمية، والأساليب المؤسساتية، وغيرها من الإستراتيجيات السياسية» (جيسوب Jessop، 1997، ص 574، 1998؛ وايتهيد Whitehead، 2003، ص 7). ويميِّز سورينسن (Sørensen, 2006) بين فئتين من الحوكمة الحكومية: (1) البعيدة، (2) والقريبة.

تشير الحوكمة الحكومية البعيدة إلى أنَّ الحكومة تؤثر بشكل غير مباشر على السياق السياسي والمالي والتنظيمي للتنظيم الذاتي. ويرى سورينسن (Sørensen, 2006) أنَّ ممارسة حوكمة الحوكمة البعيدة تعني في المقام الأول وَضْع الأُطر وسرد القصص (من حيث «الإدارة من خلال الكلام»)، فيصبح اللاعبون في الحكومة سفراءَ مجتمع التنظيم الذاتي، ويقومون «بسرد الحكايات» في الشبكات الاجتماعية المختلفة. وللقيام بذلك، يتمُّ إنشاء إطار مرجعي مشترك يساعد على دَمْج السلوكيات بأسلوب يمنع انتشار المخاوف حِيال المعتقدات الفعلية. وهذا الإطار يساعد

الأفراد المعنيين على فَهْم رحلة الابتكار التي شرعوا فيها والتصدي للتحديات (ويك Weick، 1969؛ هاجر ولوس Hajer and Laws، 2006). كما أنه يُحفِّز عملية التواصل التي تساعد على تعزيز روح الانتماء والهوية (كومفورت Comfort، 1994).

أما الحوكمة الحكومية القريبة فتنطوي على مشاركة مباشرة من الحكومة (سورينسن Sørensen، 2006). وقد يتضمن ذلك أساليب «محايدة» تسعى من خلالها الحكومات فقط لمساعدة وتسهيل أشكال التنظيم الذاتي في الابتكار الاجتماعي، ومن ثَمَّ تقديم الدعم والمساعدة، كما أنها تسعى في الوقت نفسه إلى تحقيق أهدافها الخاصة. وهذا الدعم يمكن، على سبيل المثال، أن ينطوي على تقديم المعلومات ذات العلاقة، وتوفير مكان للاجتماع، أو تقديم الدعم المالي لإنشاء أمانة أو موقع على شبكة الإنترنت. وهذا الدعم يضمن الحصولَ على الموارد الضرورية (بفيفر وسالانسيك Pfeffer and Salancik، 1978). الشكل الآخر من الحوكمة الحكومية القريبة التي يميزها سورينسن (Sørensen, 2006) هو المشاركة العملية، وهو ما يعني أنه بإمكان الحاكم الفوقي أن يسعى للتأثير على نتائج عملية التنظيم الذاتي من خلال المشاركة المباشرة.

وإلى جانب هذه الأنواع، هناك نوعٌ ثالث من حوكمة الحوكمة (نيدرهاند وآخرون Nederhand et al.، 2014)، والتي يمكن أن يُنظر إليها على أنها شكل من أشكال التصميم المؤسسي (غودين Goodin، 1998). وفي هذا النوع من حوكمة الحوكمة، يركز اهتمام الحكومة على تحديد مناصب اللاعبين ذوي الصلة، والعلاقات بينهم (التي تنصُّ على الترابط)، وصياغة القوانين ذات الصلة باللعبة، ومن ثَمَّ خلق بيئة تتساوى فيها الفرص لحماية «المصالح الضعيفة» و«القيم» التي يجب احترامها (فينغر وبيكيرس Fenger and Bekkers، 2007). وعند القيام بذلك، تنشأ الظروف التي تعزِّز تبادلَ الأفكار، والتفاوضَ، والتعاون بين اللاعبين المعنيين من أجل تطوير ممارسات سياسات أو خدمات عامة مشتركة، وذلك دون تأثير الحكومة بشكل مباشر على نتائج عملية الابتكار الاجتماعي.

أما الرأي الثاني فيربط التنظيم الذاتي والابتكار الاجتماعي - كشكل من أشكال حوكمة الحوكمة القريبة - بالدور التقليدي الذي تقوم به الحكومة (جيسوب Jessop، 1998؛ انظر نيديرهاند وآخرين Nederhand et al.، 2014). وفي هذا الدور الجديد، لا تزال المنظمات الحكومية تستخدم سلطة الدولة ولكن بطريقة مختلفة عن ذي قبل. فقد وصف شاربف (Scharpf,) 1994) هذا الدور التوجيهي كـ«حوكمة شبكية في ظل التسلسل الهرمي». والفكرة هي أن آليات التنسيق الهرمي موجودة ضمن الهياكل غير الهرمية، والتدخُّل المباشر للدولة يُنظر إليه على أنه تهديد صريح أو ضمني يمكن أن تستخدمه الحكومات لتحفيز التنظيم الذاتي. ويمكن إضفاء الشرعية على هذا الموقف من خلال الإشارة إلى ولاية الدولة التي يتعين فيها على الحكومات حماية المصلحة العامة، أو حماية القيم العامة المحددة التي تجعلها أيضاً خاضعةً سياسياً للمساءلة والمسؤولية القانونية في حالة الفشل (بارزيل وريس Börzel and Risse، 2010). ويمكن

اعتبار تهديد تدخُّل التسلسل الهرمي من خلال فرض قوانين ملزمة كوسيلة لتوجيه التحفيز (انظر أيضاً فكرة استخدام الخوف في وايتهيدز (Whiteheads, 2003)، وذلك لتغيير تخصيص التكاليف والفوائد بين الأفراد المعنيين لصالح التعاون الطوعي بين الأفراد من خارج الحكومة فيما يخصُّ الحكمَ أو القوانينَ والسلعَ الجماعية والخدمات العامة (شاربف Scharpf، 1997؛ ميلوارد وبروفان Milward and Provan، 2003؛ بونس Boons، 2008؛ بارزيل وريس Börzel and Risse، 2010). وعلاوة على ذلك، فإن الغيابَ المطلق لتأثير التسلسل الهرمي، من حيث عدم وجود سلطة خارجية، يمكن أن يوفِّر حافزاً للأفراد من خارج الحكومة للمشاركة في التنظيم الذاتي خشيةَ الوقوع في «خطر الفوضى» (بارزيل وريس Börzel and Risse، 2010، ص 121).

ولذلك، يمكننا أن نخلص إلى أن عمليات الابتكار الاجتماعي ليست بدهية، باعتبار أن دور المواطنين كمبادرين أو مشاركين في إنشاء خدمات عامة ومشاريع وبرامج جديدة أو إعادة تصميم الخدمات، يعتمد إلى حد كبير على صفة التنظيم الذاتي للشبكات التي يتم فيها التعاون بين الأفراد.

هناك عددٌ من الشروط الأساسية التي يجب استيفاؤها لتحقيق الابتكار الاجتماعي، مع مراعاة عدم تهميش دور الحكومة في هذه العملية. ويمكن أن يُنظر إلى الابتكار الاجتماعي الناجح على أنه نتيجة لعملية التطوير المشترك بين اللاعبين من داخل القطاع الحكومي وخارجه. وهذا المنظور التطويري المشترك يعني أن اللاعبين في الحكومة يجب أن يعيدوا تحديدَ دورهم تجاه مجتمعات التنظيم الذاتي.

نحو أدوار وجدارات جديدة:

في القسم السابق، ذكرنا أن التدخلات الحكومية ونشاطات التنظيم الذاتي في تطوُّر مشترك في المجتمعات الناشئة. ولا يمكن للاعبين في الحكومة التنحي جانباً عن الأنشطة المجتمعية المنظمة ذاتياً. وهذه الأنشطة لها آثارٌ على طريقة قيام اللاعبين في القطاع الحكومي بأعمالهم، فهي تجلبُ التغييرَ والتجديد في الأدوار والجدارات المصاحبة لها. وتؤدي عمليات التنظيم الذاتي إلى إقامة علاقات جديدة بين المؤسسات الحكومية والمجتمع المدني. وهنا تدخل المشاركة الديموقراطية في التمثيل الديمقراطي؛ الأمر الذي قد يؤدي إلى إعادة توجُّه المؤسسات الديمقراطية القائمة وما يتعلق بها من أدوار وقوانين وجدارات (إديلنبوس Edelenbos، 2005).

ويرى إديلنبوس وميركيرك (Edelenbos and Meerkerk, 2011) أنَّ التنظيم الذاتي للمجتمع يؤدي إلى تغيير الأدوار لموظفي الخدمة المدنية والمسؤولين والسياسيين. فبدلاً من أن يكون موظفو الخدمة المدنية خبراءَ، يصبح دورهم أقربَ لمساعدين محترفين عند الطلب، عندما تكون هناك حاجة إلى المعرفة والمعلومات عن الإجراءات والتشريعات وغيرها من الموارد الضرورية لتطوير وتنفيذ خطط المجتمع. ويصبح دورُ المسؤولين أقربَ لسفراء مجتمع التنظيم الذاتي؛ وهذا يعني أنهم يشيرون إلى التطوُّرات المثيرة للاهتمام في المجتمعات المحلية، ويمثلون اهتمامَ والتزام الجهات الحكومية. وبهذه الطريقة، يتم تمهيد الطريق لإقامة علاقات منتجة وشرعية بين الأفراد في الحكومة وأعضاء المجتمع المحلي. وعلاوة على ذلك، فإنَّ التنظيم الذاتي للمجتمع يؤثر أيضاً على دور السياسيين (سكيلتشر وآخرون .Skelcher et al، 2011). فالسياسيون قد يتبنون منظماتٍ مجتمعيةً معينةً، ويراقبون تطوراتها من حيث التمثيل، واشتمالها على الفئات المختلفة، وبرنامجها السياسي. وبهذه الطريقة، تصبح القيم الديمقراطية أيضاً مرتبطةً بمبادرات مجتمعات التنظيم الذاتي.

وعموماً، فإن الدور المتغير للاعبين في الحكومة يعني ضمناً أنَّ عليهم التوجُّهَ خارجَ مؤسساتهم، وأن يصبحوا أكثرَ فاعليةً عند تقاطعات الحكومة والمجتمع كعابري حدود (ميركيرك وإديلنبوس Meerkerk and Edelenbos، 2014). لقد أصبحت الجدارات الخاصة بنشاط مسح الحدود وقدرة الربط لدى القادة أمراً ضرورياً لتكوين علاقة شرعية ومنتِجة مع التنظيم الذاتي للمجتمع (ويليامز Williams، 2002). وباختصار، فإن القيادة التي تربط بين الأطراف تديرُ واجهةَ التعامل بين المنظمات وبيئتها. والقادة الناجحون يرتبطون ارتباطاً وثيقاً داخلياً وخارجياً ليتمكنوا من جَمْع ونَقْل المعلومات من خارج وحداتهم الفرعية. إنَّ المزجَ بين الروابط الداخلية (في وحداتهم أو المنظمة الخاصة بهم) والروابط الخارجية (مع الوحدات الأخرى أو المنظمات الأخرى) يُشكِّل جدارةً رئيسة لدى القادة، ويحدِّد مكانتهم على الحدود (توشمان وسكانلان Tushman and Scanlan، 1981؛ ليفينا وفاست Levina and Vaast، 2005). وفي هذا الصدد، يشير وليامز (Williams, 2002) إلى مجموعة متنوعة من السمات الشخصية لدى قادة الربط في شبكات الحوكمة، مثل: التعاطف، والقدرة على الاستماع الجيد، والتحدُّث بلغة المجتمعات الأخرى. فالقادة الذين لديهم القدرة على الربط منفتحون ويفهمون احتياجات اللاعبين الآخرين (فيرغسون وآخرون .Ferguson et al، 2005)، ويمارسون ما يُسمَّى بالاستماع النشيط (ويليامز Williams، 2002)، أي الانفتاح وقبول التأثُّر بآراء الآخرين؛ وهذا يتيح لهم البحثَ عن القيم والمعاني المشتركة (ليفينا وفاست Levina and Vaast، 2005). وبهذه الطريقة يتمُّ تطوير العلاقات المستدامة مع الأفراد من مختلف الخلفيات التنظيمية. وبما أن قادة الربط مختصون في بناء العلاقات ومعرفة المصالح والثقافة الاجتماعية لدى اللاعبين الآخرين في شبكة الحوكمة، يُفترض أنهم يؤثِّرون بشكل إيجابي على مستوى الثقة في شبكات اللاعبين. والجدارات ضروريةٌ لتطوير عمليات فاعلة ومشروعة لتأسيس مشترك بين الأفراد من داخل الحكومة وخارجها في مجال التنظيم

الذاتي للمجتمع. ويتضمن الابتكار الاجتماعي التغييرَ الحكوميَّ، وأدواراً وجداراتٍ جديدةً للاعبين في الحكومة. هذه التغييرات مطلوبةٌ لتحقيق ابتكار اجتماعي ذي قيمة وإنتاجية وشرعية في القطاع العام، ولكن قدرة الربط ليست مطلوبةً من جانب قادة القطاع الحكومي فحسب، بل تشير البحوث إلى أنَّ الممثلين من المنظمات الاجتماعية والخاصة لهم دورٌ مهمٌّ في عبور الحدود بين المنظمات الخاصة والمجتمعية والعامة في شبكة الحوكمة، وفي جَمْع هذه المنظمات مع بعضها البعض في علاقات مُنتِجة وشرعية (ميركيرك وإديلنبوس Meerkerk and Edelenbos، 2014)؛ ولذلك فإنَّ تحقيقَ الابتكارات الاجتماعية يعتمد أيضاً على توفُّر جدارة الربط لدى قيادات الجهات غير الحكومية.

ونظراً للتغييرات في الأدوار والجدارات المطلوبة من المنظمات العامة عند مشاركتها في رحلة الابتكار الاجتماعي القائمة على التنظيم الذاتي؛ فإنه يجبُ على المنظمات العامة أن تتغير كذلك. ولكن التغيير التنظيمي بشكل عام، وفي المنظمات العامة بشكل خاص، ليس بالأمر الهين (ريني Rainey، 2009؛ كويبرز وآخرون Kuipers et al.، في النشر).

وغالباً ما يفشل التغيير المُخطَّط على نطاق واسع في القطاع العام. ولإجراء الإصلاحات في القطاع العام بنجاح، فإنَّ أعداداً كبيرة من الجهات (شبه) العامة والخاصة تحتاج إلى تغيير تنظيمها ونموذج الحوكمة المهيمن فيها ليصبح نموذجاً أقرب لحوكمة الحكومة. وبناءً على خياراتهم، فإن هذه الجهات سوف تحتاج لإدارة التغيير بطريقة تتناسب مع الموظفين داخل المنظمة. وببساطة، إنَّ تحقيقَ أهداف الإصلاح وتغيير الحوكمة يتطلب تغييرَ الروتين اليومي والسلوك لدى المديرين والموظفين في المنظمات.

ومن أجل تحقيق هذا التغيير في الروتين اليومي والسلوك، نرى ضرورةَ تغيير ممارسات الموارد البشرية، وتصميم العمل، والسلوك القيادي. وفيما يتعلق بممارسات الموارد البشرية، فإنه من الواضح أن ممثلي القطاع العام بحاجة إلى التصرُّف بشكل مختلف عن موظفي الخدمة المدنية. وهذا لن يحدث تلقائيًّا، فالإنسان لا يتغير في يوم واحد من خبير إلى مساعد محترف عند الطلب؛ لذا يجبُ توجيهُ عناصر دورة الموارد البشرية: التوظيف والاختيار، والتدريب والتطوير، وتخطيط الأداء وتقييمه، والأجور؛ من أجل تحقيق السلوك المرغوب (بوكسال وبورسيل Boxall and Purcell، 2011). وبعبارة أخرى، يجب استقطاب واختيار الموظفين الذين لديهم الجدارات اللازمة للتعامل مع التنظيم الذاتي للمواطنين، وتدريبهم على تطوير هذه الجدارات، ويجبُ رَصْدُ وتقييم أدائهم (هل يتصرفون فعلاً بالشكل المطلوب؟) وأخيراً، يجب مكافأة السلوك المرغوب وعدم تشجيع السلوك الذي لا يتسق مع التنظيم الذاتي.

وربما لا يكفي التغيير في ممارسات الموارد البشرية لتحقيق كامل التغيرات المطلوبة في الروتين اليومي والسلوك. إنَّ التنظيمَ الذاتيَّ للمواطنين يعني أيضاً تنظيماً داخلياً مختلفاً للمنظمات العامة. المنظمات ذات الهرم الإداري التقليدي لا تتناسب مع ما يُطلب من المنظمات العامة من مرونة وقدرة على التكيُّف مع المطالب المحلية للمواطنين. فالبيئةُ المرنة تتطلبُ منظمةً مرنةً (هامر وشامبي Hammer and Champy، 1993؛ ستيجن Steijn، 2004). وفي هذا الصدد تشير أدبيات محددات السلوك الابتكاري إلى أنَّ الموظفين الذين يتمتعون بدرجة أعلى من الاستقلال الوظيفي هم الأكثر ابتكاراً مقارنةً بزملائهم الآخرين (دورنبوس وآخرون Doornbos et al.، 2005). ولذلك، يمكن القول إنَّ التنظيم الذاتي من قِبل المواطنين يجبُ أن يكون مصحوباً بمستوى معين من الإدارة الذاتية من قِبل موظفي القطاع العام، من أجل تمكينهم من التعامُل مع مواقفَ محليةٍ محددةٍ.

وقد سبقت الإشارة في هذا الفصل إلى أهمية القيادة، وذكرنا أعلاه أنَّ القادة في المنظمات العامة بحاجة إلى إعادة توجيه عملهم من الخارج إلى الداخل لكي يتمكنوا من الاتصال وعبور الحدود. وفي الوقت نفسه، يلعب القادة دوراً مهماً في عملية التغيير داخل مؤسساتهم؛ لأن القيادة عاملٌ أساسي في نجاح التغيير التنظيمي (هيغز ورولاند Higgs and Rowland، 2011؛ كويبرز وآخرون Kuipers et al.، في النشر). وربما تتطلب عملية التغيير أسلوب القيادة التحويلية (فانوارت Van Wart، 2012) من أجل تعزيز التغيير، ولكن بعد اكتمال التغيير وتحقيق التنظيم الذاتي للمواطنين والإدارة الذاتية لموظفي القطاع العام، يُفضَّل تطبيق أسلوب القيادة الموزَّعة (فان وارت Van Wart، 2012)؛ لأنَّ هذا الأسلوب يتناسب مع الوضع الذي تتطلبه الإدارة الذاتية (جزئية) والمرونة والتكيُّف من قِبل الموظفين (كاتزنباخ وسميث Katzenbach and Smith، 1993).

الخلاصة:

لقد حاولنا في هذا الفصل رسمَ منظور حول الخطوة التالية للابتكار في القطاع العام. وترتبط هذه الخطوة ارتباطاً وثيقاً بالتحوُّل الذي تواجهه الكثير من الحكومات في الدول الغربية بسبب الأزمات في الميزانية التي أصابت القطاع العام بصفة خاصة نتيجة انهيار النظام المالي في عام 2008. وفي هذا التحوُّل، نرى أنَّ الحكومات تعيدُ التفكيرَ في الدور الذي تؤديه في التعامل مع عدد من التحديات المجتمعية، وبالتالي تبحث أيضاً في آليات التنسيق الأخرى ذات العلاقة، مثل الأسواق والمجتمعات التي يمكن استخدامُها لتحديد القيم العامة وما يقابلها من خدمات وبرامج

ومشاريع؛ وهذا يخلق تحدياتٍ مثيرةً للاهتمام في الابتكار، تحديات لا يترتب عليها نتائج عملية فحسب، من حيث كيفية العمل، والأدوار ذات الصلة، وكيفية تنظيم التغييرات الداعمة؛ بل أيضاً تحديات ذات آثار أكاديمية، مثل: الآليات ذات العلاقة، والحوافز والحواجز التي تدعم الابتكارَ الاجتماعيَّ، والتنظيم الذاتي، والتغيرات الأساسية بين المنظمات المعنية وداخلها، والمخرجات ذات العلاقة. وفي هذا الفصل حاولنا وَضْعَ تصوُّر لهذه الخطوة التالية من حيث ربط ممارسات الابتكار الاجتماعي التي يقودها التنظيم الذاتي مع نموذج حوكمة الحوكمة الجديد الذي يتعين على الحكومات اعتماده، ودعم التنظيم الذاتي وما ينطوي عليه من أدوار وجدارات. وهذا مجرد تصوُّر مبدئي لما هو مطلوب، فهذا المنظور الذي رسمناه بحاجة للمزيد من البحوث؛ وهذا ما يجعلُ دراسةَ الابتكار في القطاع العام مثيرةً للاهتمام. ففي كل مرة، نرى أنَّ الحاجة لمعرفة المزيد تتطور مع التحديات التي تصارعها المجتمعات وحكوماتها. ومن المثير أن تكون جزءاً من عملية التصدي لهذه التحديات.

شكرٌ وعرفانٌ:

يستند هذا الفصل إلى عدد من الأوراق العلمية التي تمَّ عرضُ نتائجها في مؤتمرات دولية. البحوث التي قادت إلى هذه النتائج تمَّ تمويلُها من قِبل البرنامج الإطاري السابع للاتحاد الأوروبي بموجب اتفاقية المنحة رقم 320090: مشروع تعلَّم من الابتكار في القطاع العام (Project Learning from Innovation in Public Sector Environments, LIPSE). ويركِّز هذا البرنامج على دراسة الابتكارات الاجتماعية في القطاع العام (lipse.org.www). وقد تمَّ نَشْرُ هذه الأوراق في بيكيرس وآخرين (Bekkers et al.، 2013 (أ)، 2013 (ب))، فوربرغ وآخرين (Voorberg et al., 2013)، ونيدرهاند وآخرين (Nederhand et al.، 2014). ويمكن الاطلاع على المراجع الكاملة في قائمة المراجع.

المراجع

Abbott, A. (1997) ‹Of Time and Space: The Contemporary Relevance of the Chicago School›, Social Forces, 75 (4), 1149-1182.

Aberbach, J.D., Putnam, R.D. and Rockman, B.A. (1981) Bureaucrats and Politicians in Westem Democracies (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Abernathy, W.J. and Utterback, J.M. (1978) ‘Patterns of Innovation in Industry’, Technology Review, 80 (7), 40-47.

Ades, A. and Di Tella, R. (1997) ‘National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic’, The Economic Journal, 107 (443), 1023- 1042.

Adriaansens, H. (1985) Algemene Sociologie (Den Haag: VUGA).

Agranoff, R. (2003) Leveraging Networks: A Guide to Public Managers Working Across Organizations (Washington, D.C.: IBM Endowment for The Business of Government).

Agranoff, R. (2004) ‘Researching Intergovernmental Relations’, Journal of Public Administration, Research and Theory, 14 (4), 443-446.

Agranoff, R. (2005) 'Managing Collaborative Performance: Changing the Boundaries of the State?', Public Performance and Management Review, 29 (1), 18-45.

Agranoff, R. (2007) Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations (Washington, D.C.: Georgetown University Press).

Agranoff, R. (2008) Toward an Emergent Theory of IGR Governance at the Dawn of the Network Era (Paper presented at the ASPA-EGPA 4th Transatlantic Dialogue), http://wwwAtad.org/ws/paper_wksLagranoff.pdf, 12-14 June 2008.

Albury, D. (2005) 'Fostering Innovation in Public Services', Public Money and Management, 25 (1), 51-56.

Alford, J. (2009) Engaging Public Sector Clients, from Service-delivery to Co-production (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Altshuler, A. (1997) 'Bureaucratic Innovation, Democratic Accountability, and Political Incentives', in A. Altshuler and R. Behn (eds) Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas (Washington, D.C.: Brookings Institution).

Altshuler, A. and Luberoff, D. (2003) Megaprojects. The Changing Politics of Urban Public Investment (Washington, D.C.: Brookings Institution Press).

Amsden, A. (1989) Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization (Oxford: Oxford University Press).

Amsden, A. (2007) Escape from Empire: The Developing World's Journey through Heaven and Hell (Cambridge, MA: MIT Press).

Argyris, C. and Schon, D. (1978) Organizational Learning: A Theory of Action Perspective (Boston: McGraw Hill).

Armstrong, H.W. and Read, R. (2003) 'The Determinants of Economic Growth in Small States', The Round Table, 92 (368), 99-124.

Arthur, B.W. (1994) Increasing Returns and Path Dependence in the Economy (Ann Arbor: University of Michigan Press)

Australian Bureau of Statistics (2001) Census Basic Community Profile (Canberra: Common Wealth of Australia).

Baccarini, D. (1996) 'The Concept of Project Complexity - A Review', International Journal of Project Management, 14 (4), 201-204.

Baker, K. (2006) The Contribution of Boundary-Spanning Individuals to the Development of a Strategic Service Delivery Partnership: A longitudinal UK Case Study (Paper presented at the ASPA-EGPA 2nd Transatlantic Dialogue), http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS3/WS3_Keith%20Baker.pdf, 1-3 June 2006.

Bang, H.P. (2009) '"Yes we can": Identity politics and project politics for a late-modern world', Urban Research and Practice, 2 (2), 1-2l.

Barber, B. (1984) Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age (Berkeley: University of California Press).

Barlow, J. (2000) 'Innovation and Learning in Complex Offshore Construction Projects', Research Policy, 29 (7), 973-989.

Barry, A. (2001) Political Machines: Governing a Technological Society (London and New York: Athlone Press).

Barzeley, M. and Gallego, R. (2006) 'From "New Institutionalism" to "Institutional Processualism": Advancing Knowledge about Public Management Policy Change', Governance, 19 (4), 531-557.

Bason, C. (2007) Velfcerdsinnovation - ledelse af nytcenkning i den offentlige sektor (Kobenhavn: Borsens Forlag).

Bason, C. (2010) Leading Public Sector Innovation (Bristol: Policy Press).

Bass, B.M. and Avolio, B.J. (1994) Improving Organizational Effectiveness Through Transformational Leadership (Thousand Oaks, CA: Sage Publications).

Bates, S. (2012) The Social Innovation Imperative (New York: McGraw Hill).

Battilana, J. (2006) 'Agency and Institutions: The Enabling Role of Individuals' Social Position', Organization, 13 (5), 653-676.

Baumgartner, E and Jones, B. (2002) 'Positive and Negative Feedback', in E Baumgartner and B. Jones (eds) Policy Dynamics (Chicago: University of Chicago Press).

Beetham, D. (1991) The Legitimation of Power (London: Macmillan).

Bekkers, V.J.J.M. (2004) ‘Virtual policy communities and responsive governance: Redesigning on-line debates’, Information Polity, 9 (3/4), 193-204.

Bekkers, V.j.J.M. and Homburg, V.M.E (2005) The Information Ecology of E-Government (Amsterdam: lOS Press).

Bekkers, V. and Homburg, V. (2004) ‘E-government as an Information Ecology: Backgrounds and Concepts’, in V.J.J.M. Bekkers and V.M.E Homburg (eds) The Information Ecology of E-Government (Amsterdam/Berlin/Oxford/Tokyo/ Washington: lOS Press).

Bekkers, V., Edward, A., Moody, R. and Beunders, H. (2011), ‘Micro mobilisation, new media and the management of strategic surprises’, PuiJlic Management Review, 14 (8), 1003-1022.

Bekkers, V.J.J.M., van Duivenboden, H. and Thaens, M. (2006) ‘Public Innovation and Information and Communication Technology. Relevant Background and Concepts’, in V.J.J.M. Bekkers, H. van Duivenboden and M. Thaens (eds) Information and Communication Technology and Public Innovation: Assessing the ICT-Driven Modernization of Public Administration (Amsterdam/Berlin/Oxford/ Tokyo/Washington: lOS Press), pp. 3-21.

Bekkers V.J.J.M., Dijkstra, A.G., Edwards, A.R. and Fenger, H.J.M. (2007) ‘Governance and the Democratic Deficit: An Evaluation’, in V.J.J.M. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards and M. Fenger (eds) Governance

and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices (Aldershot: Ashgate).

Bekkers, V.J.J.M., Dijkstra, G., Edwards, A. and Fenger, M. (2007) Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices (Hampshire: Ashgate Publishing Limited).

Bekkers, V.J.J.M., Tummers, L., Stuijfzand, B. and Voorberg, W. (2013a) Social Innovation in the Public Sector: An Integrative Framework (LIPSEWorking Papers Series no: 1. Rotterdam: EUR), www.lipse.org.

Bekkers, V.J.J.M., Tummers, L. and Voorberg, W. (2013b) From Public Innovation to Social Innovation in the Public Sector: A Literature Overview of Drivers and Barriers (Paper Presented at the 2013 EGPA Conference Edinburgh, Rotterdam: EUR).

Bell, R. (1998) Worst Practise (New York: EAl).

Benedict, B. (1996) ‘Problems of Smaller Territories’, in M. Banton (ed.) The Social Anthropology of Complex Societies (London: Tavistock Publications), pp. 23-36.

Benkler, Y.(2006) The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom (New Haven: Yale University Press).

Berman, E. (1997) ‘Dealing with cynical citizens’, Public Administration Review, 2, 105-112.

Bessant, J. (2003) High-Involvement Innovation: Building and Sustaining Competitive Advantage through Continuous Change

(Chichester: Wiley).

Binks, J. (2006) Using Public Procurement to Drive Skills and Innovation (A Report for the Department of Trade and Industry. Local Futures), http://www.berr.gov.uk/files/file28573.pdf, 16 December 2007.

Birkland, T. (1998) ‘Focusing events, mobilization, and agenda setting’, Journal of Public Policy, 18 (1), 53-74.

Booker, C. (2004) The Seven Basic Plots: Why We Tell Stories (London: Continuum).

Bommert, B. (2010) ‘Collaborative innovation in the public sector’, International Public Management Review, 11, 15-33.

Boons (2008) ‘Self-organization and sustainability: The emergence of a regional industrial ecology’, Emergence: Complexity and Organization, 10 (2), 4}.--8.

Boonstra, B. and Boelens, L. (2011) ‘Self-organisation in urban development: Towards a new perspective on spatial planning’, Urban Research & Practice, 4 (2),99-122.

Bootsma, P. and Lechner, J. (2002) ‘Complexiteit: werkwijzen bij verandering’, in F. van Eijnatten, M. Kuijs and Haffmans (eds.) Verdieping van chaosdenken. Theorie en Praktijk (Assen, Van Gorcum), pp. 58-78.

Borins, S. (2000) ‘Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence About Innovative Public Managers’, Public Administration Review, 60 (6), 498-507.

Borins, S. (2001) ‘Encouraging Innovation in the Public Sector’, Journal of Intellectual Capital, 2 (3) 310-319.

Borins, S. (2008) Innovations in Government: Research, Recognition and Replication (Washington, D.C.: Brookings Institution).

Börzel, T. and Risse, T. (2010) ‘Governance without a state: can it work?’, Regulation and Governance, 4 (2), 113-134.

Botero, G. (1590) Delle cause della grandezza delle cittiJ (Rome: Vincenzio Pellagallo).

Bovaird, T. and Loftler, E. (2011) ‘From Engagement to Co-production: How Users and Communities Contribute to Public Services’, in V. Pestoff, T. Brandsen and B. Verschuere (eds.) New Public Governance, the Third Sector and Co-Production (New York/Oxon: Routledge), pp. 35-61.

Boxall, P. and Purcell, J. (2011) Strategy and Human Resource Management (New York: Palgrave MacMillan).

Brammer, S. and Walker, H. (2007) Sustainable Procurement Practice in the Public Sector: An International Comparative Study, http://vllww.bath.ac.uk/ management/research/papers.htm, 16 December 2007.

Brandson, T., Van de Donk, W.P. and Montgomery, J.D. (1986) ‘Bureaucratic Politics in South Africa’, Public Administration Review, 46 (5), 407-413.

Bray, M. and Packer, S. (1993) Education in Small States: Concepts, Challenges, and Strategies (Oxford, NY: Pergamon Press).

de Bruijn, J.A., ten Heuvelhof, E.F. and in ‘t Veld, R.J. (2002) Process Management.

Why Project Management Fails in Complex Decision Making Processes (Dordrecht: Kluwer Academic).

Brunsson, N. and Jacobsson, B. (2002) The World of Standards (Oxford: Oxford University Press).

Burns, T. and Stalker, G. (1961) The Management of Innovation (London: Tavistock).

Burns, J.M. (1978), Leadership (New York: Harper & Row).

Burns, T. and Stalker, G.M. (1996) The Management of Innovation, 3rd edn (Oxford: Oxford University Press).

Burt, R. (1992) Structural Holes: The Social Structure of Competition (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Busev, M. (1994) Synergetics: Chaos, Order, Self-organisation (Singapore, World Scientific).

van Buuren, A. and Edelenbos, J. (2004) ‘Conflicting Knowledge: Why is Knowledge Production Such a Problem?’, Science & Public Policy, 31 (4),289-299.

Cabral, L., Cozzi, G., Denicoló, V., Spagnolo, G. and Zanza, M. (2006) ‘Procuring Innovations’, in N. Dimitri, G. Piga and G. Spagnolo

(eds) Handbook of Procurement (Cambridge: Cambridge University Press).

Carlile, P.R. (2002) ‘A Pragmatic View of Knowledge and Boundaries: Boundary Objects in New Product Development’, Organization Science, 13 (14), 442-455.

Castells, M. (1996), The Rise of the Network Society (Cambridge: Blackwell).

Cave, J. and Frinking, E. (2007) Public Procurement for R&D, http://www2.

warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/faculty/cave/publications/pp_f or _rd.pdf, 16 December 2007.

Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R. and Norman, W. (2012) Defining Social Innovation. A Deliverable of the Project: ‘The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe’ (TEPSIE), European Commission - 7th Framework Programme (Brussels: European Commission, DG Research).

Cels, S., de Jong, J., de and Nauta, F. (2012) Agents of Change: Strategy and Tactics for Social Innovation (Washington: Brookings Institution Press).

Chandler, A.D. (1990) Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Chang, H.J. (2007) Bad Samaritans: Rich Nations, Poor Policies, and the Threat to the Developing World (London: Random House)

Chesbrough, H.W. (2003) Open Innovation: Tile New Imperative for Creating and Profiting from Technology (Boston: Harvard Business School Press).

CiUiers, P. (1998) Complexity and Postmodernism: Understanding Complex Systems (London: Routledge).

Cimoli, M. (2000) Developing Innovation Systems: Mexico in tile Global Context (New York: Continuum-Pinter Publishers).

Cimoli, M., Ferraz, J.C. and Primi, A. (2005) Science and Technology Policies in Open Economies: The Case of Latin America and tile Caribbean (Santiago ECLAC), www.cepal.org, 16 June 2008.

Clarke, J. and Newman, J. (1997) The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare (London: Routledge).

Cobb, R. and Elder, e. (1972) Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building (Baltimore: John Hopkins University Press).

Coleman, J.S., Katz, E. and Menzel, H. (1966) Medical Innovation: A Diffusion Study (New York: Bobbs Merrill).

Comfort, L.K. (1994) ‘Self-organization in complex systems’, J-PART, 4 (3), 393-410.

Compagnon, J. (2001) The Nonnandy Landings: Tile Strategic Victory of World War II (Rennes: Éditions Ouest-France).

Considine, M. and Lewis, J.M. (2005) ‘Mapping the Normative Underpinnings of Local Governance’, in P. Smyth, T. Reddel and A. Jones (eds) Community and Local Governance in Australia (Sydney: UNSW Press).

Considine, M. and Lewis, J.M. (2007) ‘Innovation and Innovators Inside Government: From Institutions to Networks’, Governance, 20 (4), 581-607.

Considine, M., Lewis, J.M. and Alexander, D. (2008) ‘Governance, Networks and Civil Society: How Local Governments Connect to Local Organizations and Groups’, in J. Barraket (ed.) Strategic Issues in tile Not-for Profit Sector (Sydney: UNSW Press).

Considine, M., Lewis, J.M. and Alexander, D. (2009) Networks, Innovation and Public Policy: Politicians, Bureaucrats and the Pathways to Change Inside Government (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Cooke, P. (1992) ‘Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe’, Geofonwi, 23 (3), 365-382.

Dalton, R.J. (2008) ‘Citizenship norms and the expansion of political participation’, Political Studies, 56 (1), 76-98.

Daly, S. (2008) ‘Institutional innovation in philanthropy: Community foundations in the UK’, Voluntas, 19,219-241.

Damanpour, F. (1991) ‘Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators’, Academy of Management Journal, 34 (3), 555-590.

Dansk Center for Forskningsanalyse (CFA) (2005) Forskning og udviklingsarbejde i den offentlige sektor: Forskningsstatistik Metode og datagrundlag (Aarhus: Aarhus Universitet).

Dansk Center for Forskningsanalyse (CFA) (2006a) Dansk erhvervslivs innovation 2004: del af den fœlleseuropœiske innovationsstatistik - tabelsamling (Aarhus: Aarhus Universitet).

Dansk Center for Forskningsanalyse (CFA) (2006b) Innovation i dansk erhvervsliv: Innovationsstatistik 2002-2004 (Aarhus: Aarhus Universitet).

Dempsey, P.S., Goetz, A.R. and Szyliowicz, J.S. (1997) Denver International Airport: Lessons Learned (New York: McGraw-Hill).

Den Exter, A., Hermans, H., Dosljak, M. and Busse, R. (2004) Health Care Systems in Transition: Netherlands (Copenhagen: WHO).

Denis, J., Langley, A. and Cazele, L. (1996) ‘Leadership and Strategic Change under Ambiguity’, Organization Studies, 17 (4), 677-699.

Deutsch, M. (1973) The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes (New Haven: Yale University Press).

Dijstelbloem, H., Meurs, P.L. and Schrijvers, E.K. (2004) Maatschappelijke dienstverlening, een onderzoek naar vijf sectoren (Amsterdan: Amsterdam University Press).

DiMaggio, P. and Powell, W. (1991) ‘The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational

Fields', in W. Powell and P. DiMaggio (eds) The New Institutionalism in Organization Analysis (Chicago: UCP).

Dodgson, M. and Bessant, J. (1996) Effective Innovation Policy: A New Approach (London: International Thomson Business Press).

Dolewitz, D. and Marsh, D. (2000) 'Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making', Governance, 13 (41), 5-23.

Doornbos, A., Simons, R.J. and Denessen, E. (2005) 'Relations between characteristics of work place practices and types of informal work-related learning', Human Resource Development Quarterly, 19 (2), 129-15l.

Dorado, S. (2005) 'Institutional Entrepreneurship, Partaking, and Convening', Organization Studies, 16 (3), 383-413.

Drechsler, W., Backhaus, J.G., Burlamaqui, L., Chang, H.J., Kalvet, T., Kattel, R., Kregal, J. and Reinent, E.S. (2006) 'Creative Destruction Management in Central and Eastern Europe: Meeting the Challenges of the Techno-Economic Paradigm Shift', in T. Kalvet and R. Kattel (eds) Creative Destruction Management: Meeting the Challenges of the Techno-Economic Paradigm Shift (Tallinn: PRAXIS Centre for Policy Studies).

Drucker, P. (1985) Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles (New York: Harper & Row).

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. and Tinkler, J. (2006) 'New Public Management is Dead - Long Live Digital-era Governance', Journal of Public Administration Research and Theory, 16 (3), 467-494.

Dvir, D. and Lechler, T. (2004) ‘Plans Are Nothing, Changing Plans Is Everything: The Impact of Changes on Project Success’, Research Policy, 33 (1), 1-15.

Earl, L. (2002) Innovation and Change in the Public Sector: A Seeming Oxymoron - Survey of Electronic Commerce and Technology (Ottawa: Statistics Canada).

Earl, L. (2004) An Historical Comparison of Technological Change, 1998-2000 and 2000-2002, in the Private and Public Sectors (Ottawa: Statistics Canada).

Easterly, W. and Kraay, A. (2000) ‘Small States, Small Problems? Income, Growth, and Volatility in Small States’, World Development, 28 (11), 2013-2027.

Easton, D. (1965) A System Analysis of Political Life (London: Wiley).

Edelenbos, J., Buuren, M.W. van, Roth, D. and Winnubst, M. (Forthcoming) ‘Stakeholder initiatives in flood management in the Netherlands. Results from a three case comparative study’, Journal of Flood Risk Management

Edelenbos, J. and Meerkerk, I. van (2011) ‘Institutional Evolution within Democracy: Local Self-Governance Meets Local Government’, in J. Torfing and P. Triantafillou (eds.) Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy (Colchester: ECPR Press), pp. 169-187.

Edelman, M. (1967) The Symbolic Use of Politics (Urbana: University of Illinois Press).

Edelman, M. (1976) Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail (New York: Academic Press).

Edelenbos, J. (2005) 'Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice', Governance, 18 (1), 111-134.

Edelenbos, J. and Klijn, E.H. (2006) 'Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands', Journal of Public Administration Research and Theory, 16 (3), 417-446.

Edelenbos, J. and Klijn, E.H. (2007) 'Trust in Complex Decision-Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration', Administration and Society, 39 (1),25-50.

Edler, J., Rutland, S., Hafner, S., Rigby, J., Georghiou, G., Hommen, L., Rolfstam, M., Edquist, c., Tsipouri, L. and Papadakou, M. (200S) Innovation and Public Procurement: Review of Issues at Stake. Study for the European Commission (Fraunhofer Institute Systems and Innovation Research).

Edler, J. (2006) Demand Oriented Innovation Policy (Paper presented at the ProACT Conference), http://inderscience.metapress.com/app/home/contribution.asp?referrer=parent&backto=issue, 11, 14;journal,5, 121; Iinkingpublicationresults,I:110891,1, 15-17 March 2006.

Edler, J. and Georghiou, L. (2007) 'Public Procurement and Innovation: Resurrecting the Demand Side', Research Policy, 36 (7), 949-963.

Edquist, C. and Hommen, L. (2000) 'Public Technology Procurement and Innovation Theory', in C. Edquist, L. Hommen, and L. Tsipouri (eds) Public Technology Procurement and Innovation (Norwell: Kluwer Academic).

Edquist, c., Hommen, L. and Tsipouri, L. (2000) Public Technology Procurement and Innovation (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers).

Edquist, C. (2005) 'Systems of Innovation: Perspectives and Challenges', in J. Fagerberg, D. Mowery, R.R. Nelson (eds) Oxford Handbook of Innovation (Oxford: Oxford University Press).

Edquist, C. and Hommen, L. (2008) Small Economy Innovation Systems: Comparing Globalization, Change, and Policy in Asia and Europe (Cheltenham: Edward Elgar).

Etzioni, A. (ed.) (1995) New Communitarian Thinking: Persons, Virtues, Institutions and Communities (Charlottesville: University Press of Virginia).

European Commission (2011) Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union (Luxemburg: Publications of the European Union).

European Commission Expert Group (ECEG) (2005) Public Procurement for Research and Innovation: Developing Procurement

Practices Favourable to R&D and Innovation, http://europa.eu.int/invest-in-research/pdfl'report_ public_procuremencresearch_innovation_en.pdf, 16 December 2007.

European Commission Working Group (ECWG) (2006) Pre-Commercial Procurement of Innovation: A Missing Link in the European Innovation Cycle, http://ec.europa.eu/information_societyIresearch/key_docs/documents/procurement.pdf, 16 December 2007.

European Union (2000), Parliament Website, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm, 23 March 2000.

European Union (2006-2007) Policy Trends and Appraisal Report, http://www.proinno-europe.eu/trendchart 2006-2007, 13 March 2008.

European Union (2010), This is European social innovation, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/.

Evans, B., Ruschemeijer, D. and Skocpol, T. (1985) Bringing the State Back In (Cambridge: Cambridge University Press).

Evans, P.B. and Rauch, J. (1999) 'Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth', American Sociological Review, 64 (5), 748-765.

Exton, R. (2008) 'The Entrepreneur: A New Breed of Health Service Leader?', Journal of Health Organization and Management, 22 (3), 208-222.

Fagerberg, J., Mowerey, D. and Nelson, R. (2005) The Oxford Handbook of Innovation (Oxford: Oxford University Press).

Fenger, M. and Bekkers, V.J.J.M. (2007) 'The Governance Concept in Public Administration', in V.J.J.M. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards and M. Fenger (eds.) Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices (Hampshire: Ashgate Publishing Limited), pp. 13-34.

Ferguson, R.J., Paulin, M. and Bergeron J. (2005) 'Contractual governance, relational governance, and the performance of interfirm service exchanges: The influence of boundary-spanner closeness', Journal of the Academy of Marketing Science, 33 (2), 217-234.

Ferlie, E., Lynn L. Jr. and Pollitt, C. (2005) 'Afterword', in E. Ferlie, L. Lynn Jr. and C. Pollitt (eds) The Oxford Handbook of Public Management (Oxford: Oxford University Press).

Ferrand, A. (1997) Arromanches: History of a Harbour: Mulberry Harbour (Cully: OREP Publications).

Floricel, S. and Miler, R. (2001) 'Strategizing for Anticipated Risks and Turbulence in Large-Scale Engineering Projects', International Journal of Project Management, 19 (8), 445-455.

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. and Rothengatter, W. (2003) Megaprojects and Risks.

An Anatomy of Ambition (Cambridge: Cambridge University Press).

Frederickson, H.G. (2005) ‘Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere’, in E. Ferlie (ed.) The Oxford Handbook of Public Management (Oxford: Oxford University Press).

Freeman, C. (1987) Technology, Policy, and Economic Performance: Lessons from Japan (London: Pinter).

Freemna, C. (1991) ‘Networks of Innovators’, Research Policy, 20 (5),499-514.

Frissen, P. (1999) Politics, Governance and Technology (Cheltenham: Edward Elgar).

Fuglsang, L. (2008a) ‘Balancen mellem bricolage og innovation: ledelsesdilemmaer i bæredygtig offentlig innovation’, Paper read at Det Danske Ledelsesakademis 3. Konference (Clarion Hotel: København).

Fuglsang, L. (2008b) Innovation and tile Creative Process: Towards Innovation with Care (Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar).

Fuglsang, L., Højland, J. and Pedersen, J.S. (2008) ‘Public Innovation with Care: A Quantitative Approach’, in L. Fuglsang (ed.) Innovation and the Creative Process. Towards Innovation with Care (Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar).

Fukuyama, F. (1995) Trust (London: Hamish Hamilton).

Galbraith, J.R. (2004) ‘Designing the Innovating Organization’, in K. Starkey, S. Tempest and A. McKinlay (eds) How Organizations Learn, 2nd edn (London: Thomson).

Gallagher, K.P. and Zarsky, L. (2007) The Enclave Economy: Foreign Investment and Sustainable Development in Mexico's Silicon Valley (Cambridge, MA: MIT Press).

Gallouj, F. and Weinstein, O. (1997) 'Innovation in Services', Research Policy, 26 (4-5), 537-556.

Geroski, P.A. (1990) 'Procurement Policy as a Tool of Industrial Policy', International Review of Applied Economics, 4 (2), 182-198.

Gerrits, L.M. (2009) The Gentle Art of Coevolution (Rotterdam: Optima Grafische Communicatie).

Giuliani, E., Pietrobelli, C. and Rabellotti, R. (2005) 'Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters', World Development, 33 (4), 549-573.

Gloor, P.A. (2005) Swann Creativity: Competitive Advantage Through Collaborative Innovation Networks (New York: Oxford University Press).

Goldstein, J. (1999) 'Emergence as a construct: History and Issues', Emergence, 1 (1), 49-72.

Goodin, R. (1998) The Theory of Institutional Design (Cambridge: Cambridge University Press).

Goodwin, N. (2006) Leadership in Health Care: A European Perspective (London: Routledge).

Granovetter, M. (1973) ‘The Strength of Weak Ties’, American Journal of Sociology, 78 (6), 1360-1380.

Greve, C. (2008) Konkurrence - og offentlig service (København: FTF Dokumentation, NR).

van der Grinten, T. and Kasdorp, J. (1999) 25 jaar sturing in de gezondheidszorg: van verstatelijking naar ondememerschap (Den Haag: SCP).

Grit, K. and Meurs, P. (2005) Verschuivende verantwoordelijkheden: Dilemma’s van zorgbestuurders (Assen: Koninklijke Van Gorcum).

Habermas, J. (1987) Theorie des kommunikativen Handels (Frankfurt am. Main: Suhrkamp).

Hajer, M.A. and Laws, D. (2006) ‘Ordering Through Discourse’, in R. Goodin, M.

Rein and M. Moran (eds.) Handbook of Public Policy (Oxford: Oxford University Press), pp. 251-268.

Hall, P. (1993) ‘Policy Paradigms, Social Learning and the State’, Comparative Politics, 25 (3), 275-296.

Hall, P. (1999) Cities in Civilization: Culture, Innovation, and Urban Order (London: Phoenix).

Hammer, M. and Champy, J. (1993) Reengineering the Corporation. A Manifesto for Business Revolution (New York: Harper Business).

Hartley, J. (2005) 'Innovation in Governance and Public Services: Past and Present', Public Money and Management, 25 (1), 27-34.

Helderman, J.K., Schut, E., Van der Grinten, T. and Van de Ven, W. (2005) 'Market-Oriented Health Care Reforms and Policy Learning in the Netherlands', Journal of Health Politics, Policy and Law, 30 (1-2), 189-209.

Helderman, J.K. (2007) Bringing the Market Back In? Institutional Complementarity and Hierarchy in Dutch Housing and Health-Care (Rotterdam: Erasmus University Rotterdam).

ten Heuvelhof, E., Koppenjan, j.F.M., Broekhans, B., Leijten, M., Veeneman, W. and van der Voort, H. (2008) Het RandstadRailproject: Lightrail, Zware Opgave. Onaflwnkelijk onderzoek Randstadrail Haagse Deel (The Netherlands: Stadsgewest Haaglanden).

Heylighen, F.(2001) 'The Science of Self-organization and Adaptivity', in L.D. Kiel (eds.) Knowledge Management, Organizational Intelligence and Learning, and Complexity: The Encyclopedia of Life Support Systems (Oxford: Eolss Publishers), pp.1-22.

Higgs, M. and Rowland, D. (2011) 'What does it take to implement change successfully? A study of the behaviors of successful change leaders', The Journal of Applied Behavioral Science, 47 (3), 309-335.

von Hippel, E. (1976) 'The Dominant Role of Users in the Scientific Instrument Innovation Process', Research Policy, 5 (3), 212-239.

von Hippel, E. (1988) The Sources of Innovation (Oxford: Oxford University Press).

von Hippel, E. (2005) Democratizing Innovation (Cambridge, MA: MIT Press).

Högselius, P. (2005) The Dynamics of Innovation in Eastern Europe: Lessons from Estonia (Cheltenham: Edward Elgar).

Hood, C.H. (1995) 'Contemporary Public Management: A New Global Paradigm', Public Policy and Administration, 10 (2), 104-117.

Howaldt, j. and Schwarz, M. (2010) Social Innovation: Concepts, Research Fields and Intemationai Trends (Dortmund: Sozialforschungsstelle Dortmund).

Hurenkamp, M., Tonkens, E. and Duyvendak, j.w. (2006) Wat Burgers Bezielt (Amsterdam: UvA/NICIS Kenniscentrum Grote Steden).

Huxham, C. and Vangen, S. (2005) Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage (London: Routledge).

Huygen, A., Marissing, E. van and Boutellier, j.c.j. (2012) Condities voor zelforganisatie (Utrecht: Verwey-Jonker Instituut).

Ingebritsen, c., Neumann, I., Gstöhl, S. and Beyer, j. (2006) Small States in International Relations (Seattle: University of Washington Press).

Jantsch, E. (1980) The Self-organizing Universe: Scientific and Human Implications of the Emerging Paradigm of Evolution (Oxford: Pergamon Press).

Jayasuriya, K. (2005) 'Capacity Beyond the Boundary: New Regulatory State, Fragmentation, and Relational Capacity', in M. Pinter and

j. Pierre (eds) Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Jemison, D.B. (1984) ‘The Importance of Boundary Spanning Roles in Strategic Decision-Making’, Journal of Management Studies, 21 (2), 131-152.

Jensen, M.B., Johnson, B., Lorenz, E. and Lundvall, B.A. (2007) ‘Forms of Knowledge and Modes of Innovation’, Research Policy, 36 (5), 680-693.

Jessop, B. (1997) ‘Capitalism and its future: Remarks on regulation, government and governance’, Review of International Political Economy, 4, 561-581.

Jessop, B. (1998) ‘The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development’, International Social Science Journal, 50 (155), 29-45.

Johnson, S. (2001) Emergence (London: Pearson)

Jones, O. and Beckinsale, M. (1999) Analyzing the Innovation Process: Networks, Micropolitics and Structural Change (Research Paper 9919), http://www.abs.aston.ac/UK, 16 December 2007.

Kalvet, T. (2004) ‘The Estonian ICT Manufacturing and Software Industry: Current State and Future Outlook’ (Seville: Institute for Prospective Technological Studies-Directorate General joint Research Centre, European Commission).

Kanter, R. (1985) The Change Makers (London: Unwin).

Katzenstein, P.J. (1985) Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Katzenbach, J.R. and Smith, D.K. (1993) ‘The discipline of teams’, Harvard Business Press, 71 (2), 111-120.

Kauffmann, S.A. (1993) The Origins of Order: Self-organization and Selection in Evolution (New York: Oxford University Press).

Kay, A. (2006) The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence (Cheltenham: Edward Elgar).

Keegan, A. and Turner, J.R. (2002) ‘The Management of Innovation in Project-Based Firms’, Long Range Planning, 35 (4), 367-388.

Kelman, S. (2008) ‘The "Kennedy School School" of Research on Innovation in Government’, in S. Borins (ed.) Innovations in Government: Research, Recognition and Replication (Washington, D.C.: Brookings Institution).

van Kersbergen, K. and Van Waarden, F. (2001) Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability (Den Haag: NOW).

van Kersbergen, K. and van Waarden, F. (2004) ‘”Governance” as a Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy’, European Journal of Political Research, 43 (2), 143-171.

Kickert, W.J.M. and Koppenjan, J.F.M. (1997) ‘Public Management and Network Management: An Overview’, in W.J.M. Kickert, E.H. Klijn

and J.F.M. Koppenjan (eds) Managing Complex Networks (London: Sage Publications).

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. and Koppenjan, J.F.M. (1997a) 'Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections', in W.J.M. Kickert, E.H. Klijn and J.F.M. Koppenjan (eds) Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector (London: Sage Publications).

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. and Koppenjan, J.F.M. (1997b) Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector (London: Sage Publications), pp.35-61.

Kingdon, J.W. (1995) Agendas, Alternatives and Public Policies, 2nd edn (New York: Harper).

Kirby, E. (2006) 'The Impact of Competition on the Importance of Conforming to Social Norms: Strategies for Managed Care Organizations', Journal of Health Organization and Management, 20 (2), 115-129.

Kirkpatrick, I. and Ackroyd, S. (2003) 'Transforming the Professional Archetype?', Public Management Review, 5 (4), 511-531.

Klijn, E.H. (1996) 'Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Networks and Its Problems', Administration and Society, 289 (1), 90-119.

Klijn, E.H. and Teisman, G.R. (1997) 'Strategies and Games in Networks', in W.J.M. Kickert, E.H. Klijn and J.F.M. Koppenjan (eds) Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector (London: Sage Publications)

Klijn, E.H., Edelenbos, J. and Steijn, B. (2010) 'Trust in Governance Networks; Its Impacts on Outcomes', Administration and Society, 42 (2), 193-22l.

Kline, S.J. and Rosenberg, N. (1986) 'An Overview of Innovation', in R. Landau and N. Rosenberg (eds) The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth (Washington, D.C.: The National Academies Press).

Knoke, D. (1990) Political Networks: The Structural Perspective (New York: Cambridge).

Koch, P., Cunningham, P., Schwabsky, N. and Hauknes, J. (2005) Innovation in the Public Sector: Summary and Policy Recommendations (Oslo: Publin Report No. D24, NIFU STEP).

Kondratiev, N. (1998a) 'The Concepts of Economic Statics, Dynamics, and Conjuncture (1924)', in N. Makasheva, W. J. Samuels and V. Barnett (eds), S. Wilson (trans.) The Works of Nikolai D. Kondratiev (London: Pickering and Chatto).

Kondratiev, N. (1998b) 'Long Cycles of Economic Conjuncture (1926)', in N. Makasheva, W. J. Samuels and V. Barnett (eds), S. Wilson (trans.) The Works of Nikolai D. Kondratiev (London: Pickering and Chatto).

Koppenjan, J. and Klijn, H. (2004) Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making (London: Routledge).

Korteland, E.H. and Bekkers, V.J.J.M. (2007) 'Diffusion of E-government Innovations in the Dutch Public Sector: The Case of Digital Community Policing', Information Polity, 12 (3), 139-150.

Korteland, E. and Bekkers, V. (2008) 'Diffusion and Adoption of Electronic Service Delivery Innovations in Dutch E-policing', Public Management Review, 10 (1), 71-88.

Kregel, J.A. (2004) External Financing for Development and International Financial Instability (G-24 Discussion Paper United Nations Conference on Trade and Development), http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420048_ en.pdf, 2004, 16June 2008.

Kregel, J. and Burlamaqui, L. (2006) Finance, Competition, Instability, and Development Microfoundations and Financial Scaffolding of the Economy (Tallin: The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics, TIU Institute of Humanities and Social Sciences).

Kregel, J.A. (200Ra) The Discrete Charm of the Washington Consensus (The Levy Economics Institute of Bard College Working Paper), http://wv.w.levy.org/pubs/wp_533.pdf, 16 June 2008.

Kregel, J.A. (2008b) Financial Flows and International Imbalances: The Role of Catching Up by Late-Industrializing Developing Countries (The Levy Economics Institute of Bard College Working Paper), http://www.levy.org/pubs/wp_528.pdf, 16 June 2008.

KREVI (2008) Kommunale kontrakter i overblik. En kortliegning af intem kontraktstyringspraksis i kommuneme (Århus: KREVI).

Krugman, P. (2008) Trade and Wage, Reconsidered (Woodrow Wilson School of Public and International Affairs), http://www.princeton.edu/~pkrugman/pkbpea-draft.pdf, 16 June 2008.

Kuipers, B.S., Higgs, M.J., Kickert, W.J.M., Tummers, L.G., Grandia, J. and Voet, J. van der (in press). 'The management of change in public organizations: A literature review', Public Administration.

Kundera, M. (2007) 'Die Weltliteratur', New Yorker, 8 (7), 28-35

Kurki, M. (2008) Causation in International Relations: Reclaiming Causal Analysis, Cambridge (Cambridge: Cambridge University Press).

Kwak, Y. (2005) 'A Brief History of Project Management', in E.G. Carayannis, Y. Kwak and F.T. Anbari (eds) The Story Of Managing Projects: An Interdisciplinary Approach (Westport, Conn.: Praeger Publishers).

Landes, D.S. (1999) The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor? (New York: Norton).

Laumann, E. and Knoke, D. (1987) The Organizational State: Social Choice National Policy Domains (Madison: University of Wisconsin Press).

Lawton, A. (2005) 'Public Service Ethics in a Changing World', Futures, 37 (2/3), 231-243.

Leca, B. and Naccache, P. (2006) 'A Critical Realist Approach to Institutional Entrepreneurship', Organization, 13 (5), 627-65l.

Lee, S.M., Hwang, T. and Choi, D. (2012) 'Open innovation in the public sector of leading countries', Management Decision, 50, 147-162.

Leifer, R. and Delbecq, A. (1978) 'Organizational/Environmental Interchange: A Model of Boundary Spanning Activity', The Academy of Management Review, 3 (1), 40-50.

Leite, R. and Huber, G.P. (1977) 'Relations among Perceived Environmental Uncertainty, Organization Structure, and Boundary-Spanning Behaviour', Administrative Science Quarterly, 22, 235-247.

Levina, N. and Vaast, E. (2005) 'The emergence of boundary spanning competence in practice: Implications for implementation and use of information systems', MIS Quarterly, 29 (2), 335-363.

Lewis, J.M. (2005) Health Policy and Politics: Networks, Ideas and Power (Melbourne: IP Communications).

Lewis, J.M. (2006) 'Being Around and Knowing the Players: Networks of Influence in Health Policy', Social Science and Medicine, 62 (9), 2125-2136.

Lin, N. (2001) Social Capital: A Theory of Social Structure and Action (Cambridge: Cambridge University Press).

Lindblom, C.H. (1959) 'The Science of Muddling Through', Public Administration Review, 19 (2), 79-88.

Lorentzen, H. and Hustinx, L. (2007) 'Civic involvement and modernization', Journal of Civil Society, 3 (2), 101-118.

Loughlin, J. (2007) 'Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States', Regional and Federal Studies, 17 (4), 385-404.

Loureiro, G. and Curran, R. (2007) Complex Systems Concurrent Engineering; Collaboration, Technology Innovation and Sustainability (London: Springer).

Lowenthal, D. (1987) 'Social Features', in C. Clarke and T. Payne (eds) Politics, Security, and Development in Small States (London: Allen & Unwin).

Lowndes, V. and Pratchett, L. (2006) Clear Understandig Citizen Participation in Local Government and How to Make it Work Better (Leicester: Monfort University).

Lowndes, V. and Skelcher, C.K. (1998) 'The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance', Public Administration, 76 (2), 313-333.

Lubanski, N. (2007) 'Rammerne om og styringen af institutionerne', in J.S. Pedersen (ed.) Ledelse i en refortid i velfærdsstatens maskinrum (København: Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag)

Luhmann, N. (1984) Soziale Systemen. Gnllldrisse einer algemeinen Theone (Frankfurt: Suhrkamp 4).

Lundin, R. and Söderholm, A. (1995) ‘A Theory of the Temporary Organization’, Scandinavian Journal of Management, 11 (4), 437-455.

Lundvall, B.A. (1988) ‘Innovation As an Interactive Process: From User-Producer Interaction to the National System of Innovation’, in G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg and L. Soete (eds) Technical Change and Economic Theory (London: Pinter).

Lundvall, B.A. (1992) National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning (London: Pinter).

Lundvall, B.A. (1993) ‘Explaining Interfirm Cooperation; Limits of the Transaction-Cost Approach’, in R.E Graebner (ed.) The Embedded Firm; Understanding Networks Actors, Resources and Processes in Interfirm Cooperation (London: Routledge).

Lundvall, B.A. (1995) ‘Introduction’, in B.A Lundvall (ed.) National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning, 2nd edn (London: Pinter).

Luton, L. (2008) ‘Beyond Empiricists versus Postmodernists’, Administration and Society, 40 (2), 211-219.

Lynn, L. jr., Heinrich, C. and Hill, C. (2008) ‘The Empiricist Goose Has Not Been Cooked!’, Administration and Society, 40 (1), 104-109.

Mair, j. (2010) ‘Social Entrepreneurship: Taking Stock and Looking Ahead’, in A. Fayolle and H. Matlay (eds.) Handbook of Research on Social Entrepreneurship (Cheltenham: Edgar Elgar), pp. 15-28.

Maione, G. (1998) ‘Europe’s “democratic deficit”: The question of standards’, European Law [oumal, 4 0), 5-28.

Mannheim, K. (1980) Man and Society in an Age or Ueconstruction (London: Routlege).

March, j.G. and Simon, H.A. (1958) Organizations (New York: john Wiley).

March, j.G. and Olsen, J.P. (1989) Rediscovering Institutions (New York: The Free Press).

March, J.G. (999) The Pursuit of Organizational Intelligence (Oxford: Blackwell).

Marien, S., Hooghe, M. and Quintelier, E. (2010) ‘Inequalities in noninstitutionalised forms of political participation: A multi-level analysis of 25 countries’, Political Studies, 58 0), 187-213.

Martin, J. (2000) ‘Economic and Community Development Through Innovative Local Government’, Sustaining Regions 1 (1), 1-12.

Maskell, P. (2000) ‘Social Capital, Innovation and Competiveness’, in S. Baron, j. Field and T. Schuller (eds) Social Capital: Critical Perspectives (Oxford: Oxford University Press).

Mayntz, R. (1987) ‘Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme’, in T. Ellwein (ed.) Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft (Band: Baden-Baden).

McDaniel, B. (2002) Entrepreneurship and Innovation. An Economic Approach (New York: Sharpe).

Meerkerk, I.E van and Edelenbos, j. (2014) 'The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: Findings from survey research on urban development projects in the Netherlands', Policy Sciences, 47 0),3-24.

Meerkerk, I.E van, Boonstra, B. and Edelenbos, J. (2012) 'Self-organization in urban, regeneration', European Planning Studies, 1, 1-23.

Meerkerk, I.E van, Boonstra, B. and Edelenbos, J. (2013) 'Self-organization in urban regeneration: A two-case comparative research', European Planning Studies, 21 (l0), 1630-1652.

Miller, R. and Floricel, S. (2000) 'Building Governability Into Project Structures', in R. Miller and D. Lessard (eds) The Strategic Management of Large Engineering Projects: Shaping Institutions, Risks and Governance (Boston Mass: MIT Press).

Milward, H.B. and Provan, K. (2003) Managing Networks Effectively (Paper Presented at the National Management Research Conference, Georgetown University Washington, 9-11 October).

Mintrom, M. and Vergari, S. (1998) 'Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reform', The Journal of Politics, 60 (1), 126-148.

Mjoset, L. (2000) The Nordic Economies 1945-1980 (ARENA Working Paper Series Nr 6),

http://www.arena.uio.no/publications/wpOO_6.htm. 16 June 2008.

Moon, M.J. (2002) 'The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?: Public Administration Review, 62 (4), 424-433.

Moore, M. (1995) Creating Public Value: Strategic Management in Government (Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press).

Moore, M. (2005) 'Break-Through Innovations and Continuous Improvement: Two Different Models of Innovative Processes in the Public Sector', Public Money and Management, 25 (1), 35-50 Moore, M. and Hartley, J. (2008) 'Innovations in Governance', Public Management Review, 10 (1), 3-20.

Morris, P.W.G. and Hough, G.H. (1987) Tile Anatomy of Major Projects: A Study of Project Management (Chichester: John Wiley & Sons), p. 218 Morris, CW. (1998) An Essay on the Modem State (Cambridge: Cambridge University Press).

Mossberger, K. (2000) Tile Politics of Ideas and the Spread of Enterprise Zones (Washington, D.C: Georgetown University Press).

Moulaert, E, Martinelli, E, Swyngedouw, E. and Gonzalez, S. (2005) 'Towards alternative model(s) of local innovation', Urban Studies, 42 (11), 1669-1990.

Mouwen, CA.M. (2006) Strategie-Implementatie. Stu ring En Governance in De Moderne Non-Profit Organisatie (Assen: Van Gorcum).

Mulgan, J. (2006) Social Innovation: What it is, Why it Matters and How it can be Accelerated (Oxford: Oxford Said Business School).

Mulgan, G. (2007) Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously (London: NESTA).

Mulgan, J. (2009) Tile Art of Public Strategy, Oxford: Oxford University Press.

Mulgan, G. and Albury, D. (2003) Innovation in the Public Sector (London: Strategy Unit Cabinet Office).

National Audit Office (2006a) Achieving Innovation in Central Government Organizations: Detailed Research Findings, HC 1447-1 (London: The Stationary Office).

National Audit Office (2006b) Achieving Innovation in Central Government Organizations, HC 1447-II (London: The Stationary Office).

Nederhand, M.J., Bekkers, V.J.J.M. and Voorberg, W.H. (2014) Self-organization and tile Role of Government: How and Why does Self-organization Evolve in the Shadow of Hierarchy? (Paper Presented at the 2014 IRSPM Conference Ottawa: Rotterdam, Erasmus University).

Nelson, R. and Winter, S. (1982) An Evolutionary Theory of Economic Change (Cambridge, MA: Harvard University Press).

NESTA (2008) Innovation in Government: Organizations, Public Sector Agencies and Public Service NGO’s (London: Innovation Index Working Paper).

Newman, J. (2001) Modernizing Governance: New Labour, Policy and Society (London: Sage Publications).

Newman, J., Raine, J. and Skelcher, C. (2001) ‘Transforming Local Government: Innovation and Modernization’, Public Money and Management, 21 (2), 61-68.

Newman, J. (2005) ‘Bending Bureaucracy: Leadership and Multi-Level Governance’, in P. Du Gay (ed.) The Values of Bureaucracy (Oxford: Oxford University Press).

Nicholls, W. (2009) ‘Place, networks, space: Theorizing the geographies of social movements’, Transactions of the British Institute of Geographers, 34 (1), 78-93.

Nicholls, A. and Murdock, A. (2012) Social Innovation: Blurring Boundaries to Reconfigure Markets (Houdmills: Palgrave Macmillan).

Noordegraaf, M., Meurs, P. and Stoopendaal, A. (2005) ‘Pushed Organizational Pulls’, Public Management Review, 7 (1), 25-43.

Noordegraaf, M. (2007) ‘From Pure to Hybrid Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains’, Administration & Society, 39 (6), 761-785.

Noordegraaf, M. and Van der Meulen, M. (2008) ‘Professional Power Play: Organizing Management in Health Care’, Public Administration, 86 (3), 1-15.

Nooteboom, B. (2002) Trust: Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures (Cheltenham: Edward Elgar).

Nooteboom, S. (2006) Adaptive Networks: The Governance for Sustainable Development (Delft: Eburon).

Nyiri, L., Osimo, D., Özcivelek, R., Centeno, C. and Cabrera, M. (2007). Public Procurement for the Promotion of R&D and Innovation in ICT (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Institute for Prospective Technological Studies).

OECD (2003) The E-Government Imperative (Paris: OECD).

OECD (2005) Modemising Government: The Way Forward (Paris: OECD).

OECD and Eurostat (2005) Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, Oslo Manual, 3rd edn (Paris: OECD).

OECD (2006) Government R&D Funding and Company Behaviour: Measuring Behavioural Additionality (Paris: OECD).

OECD (2007) Globalization and Regional Economies: Can OECD Regions Compete in Global Industries? (Paris: OECD).

Ó Riain, S. (2004) The Politics of High-Tech Growth: Developmental Network States in Global Economy (Cambridge: Cambridge University Press).

Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) Reinventing Government (Reading, MA: Addison- Wesley).

Osborne, S.P. and Brown, K. (2005) Managing Change and Innovation in Public Service Organizations (London: Routledge).

Osborne, S., Chew, C. and McLaughlin, K. (2008) ‘The Once and Future Pioneers? The Innovative Capacity of Voluntary Organizations and the Provision of Public Services: A Longitudinal Approach’, Public Management Review, 10 (1), 51-70.

Ostrom, E. (1999) Self-Governance and Forest Resources (Occasional Paper No: 20.

Jakarta: Center for International Forestry Research).

Palma, H.G. (2005) ‘The Seven Main “Stylized Facts” of the Mexican Economy since Trade Liberalization and NAFTA’, Industrial and Corporate Change, 14 (6), 941-99l.

Parsons, T. (1951) The Social System (London: Tavistock-Routledge).

Pedersen, J.S. (2004) Nye Rammer - Offentlig opgavelosning under og efter strukturreformen (København: Børsens Forlag).

Pedersen, J.S. (2007) Ledelse ien reformtid ivelfrerdsstatellS maskinrwn (København: Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag).

Pedersen, J.S. (2008) ‘Changing Success Criteria for Public Sector Institutions: Squaring the Circle?’, in S. Scheuer and J.D. Scheuer (eds) In the Anatomy of Change - A neo-Institutionalist Perspective (Copenhagen: Copenhagen Business School Press).

Pedersen, J.S. (2009) Den offentlige sektor efter reformeme (The public sector after the refonns) (Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag).

Perez, e. (1983) ‘Structural Change and the Assimilation of New Technologies in the Economic and Social System’, Futures, 15 (5), 357-375.

Perez, e. (2002) Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages (Cheltenham: Edward Elgar).

Perez, e. (2006) ‘Respecialization and the Deployment of the ICT Paradigm: An Essay on the Present Challenges of Globalization’, in R. Compan6, e.

Pascu, A. Bianchi, J.e. Burgelman, S. Barrios, M. Ulbrich and I. Maghiros (eds) The Future of the Information Society in Europe: Contributions to the Debate (Seville, Spain: European Commission, Directorate General Joint Research Centre).

Perrow, e. (1999) Normal Accidents; Living with High-Risk Technology (Princeton: Princeton University Press).

Pestoff, V. (2012) ‘Co-production and the Third Sector Social Services in Europe: Some Crucial Conceptual Issues’, in V. Pestoff, T. Brandsen and B. Verschuere (eds.) New Public Governance, the Third Sector and Co-Production (New York: Routledge), pp. 13-34.

Pfeffer, J. and Salancik, G. (1978) The External Control of Organizations (New York: Harper).

Phillips, A. (1971) Technology and Market Structure: A Study of the Aircraft Industry (Lexington, KY: Lexington Books).

Pich, M.T., Loch, E.H. and de Meyer, A. (2002), 'On Uncertainty, Ambiguity, and Complexity in Project Management', Management Science, 48 (8), 1008-1023.

Pierre, J. and Peters, B. (2000) Governance, Politics and the State (Houndsmills: Palgrave).

Pinto, J.K. (1986) Project Implementation: A Determination of Its Critical Success Factors, Moderators and Their Relative Importance across the Project Life Cycle (Pittsburgh: University of Pittsburgh).

Pisani-Ferry, J., Aghion, P., Belka, M., von Hagen, J., Heikensten, L. and Sapir, A.

(2008) Coming of Age: Report on the Eura Area (Bruegel Blueprint Series 4), http://www.bruegel.org/6062, 16 June 2009.

Pohl, H. and Sandberg, T. (2005) Clean Vehicle Procurement: A Rear View and Guideline. Trendsetter Report nr 24 (City of Stockholm: Environment and Health Administration).

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2000) Public Management Reform (Oxford: Oxford University Press).

Pollitt, C. (2002) 'The New Public Management in International Perspective; An Analysis of Impacts and Effects', in K. McLaughin, K.S. Osborne and E. Ferlie (eds) New Public Management: Current Trends and Future Prospects (London: Routledge).

Pollitt, C. (2003) The Essential Public Manager, Public Policy and Management (Maidenhead: Open University Press).

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004) Public Management Reform: A Comparative Analysis, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press).

Pollitt, C. (2007) ‘New Labour’s Re-Disorganization: Hyper-Modernism and the Costs of Reform - A Cautionary Tale’, Public Management Review, 9 (4), 529-543.

Pollitt, C. (2008) Time, Policy, Management: Governing with the Past (Oxford: Oxford University Press).

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2009) Continuity and Change in Policy and Public Management (Cheltenham: Edward Elgar).

Pollitt, C. and Hupe, P. (2009) ‘Talking Governance: The Role of Magic Concepts in Public Administration,’ Paper in Preparation for Publication, Public Management Center, Leuven University, 2010.

Pollitt, C. (2009) Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview (Oxford: Oxford University).

Pollit, C. and Hupe, P. (2011) ‘Talking about government: The role of magic concepts’, Public Management Review, 13 (5) 641-658.

Porter, M. (1990) Competitive Advantage of Nations (New York: Free Press).

Prahalad, c.K. (2006) ‘The Innovation Sandbox’, Strategy+Business, http://www.strategy-business.com/press/freearticle/06306, 16 June 2008.

Prigogine, I. and Stengers, I. (1984) Order Out of Chaos: Man’s New Dialogue with Nature (New York: Bantam Books).

Putnam, R. (1993) Making Democracy Work (Princeton: Princeton University Press).

Putnam, R. (1995) Bowling alone (New York: Simon & Schuster).

Putnam, R. (2000) Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community (New York: Simon & Schuster).

Putters, K. (2001) Geboeid ondememen: een studie Iwar het management in de Nederlandse ziekenhuiszorg (Assem: Koninklijke Van Gorcum).

Randma, T. (2001) ‘A Small Civil Service in Transition: The Case of Estonia’, Public Administration and Development, 21 (1), 41-51.

Randma-Liiv, T. (2002) ‘Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration’, Trames, 6 (4), 374-389.

Radosevic, S. and Reid, A. (2006) ‘Innovation Policy for a Knowledge-based Economy in Central and Eastern Europe: Driver of Growth or New Layer of Bureaucracy?’, in K. Piech and S. Radosevic (eds) Knowledge-Based Economy in Central and East European Countries: Countries and Industries in a Process of Change (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Rainey, H.G. (2009) Understanding and Managing Public Organizations (London: Wiley).

Rhodes, RAW. (1997) Understanding Governance (Maidenhead: Open University Press).

Rhodes, R. (2007) 'Understanding Governance: Ten Years On', Organization Studies, 28 (8),.1243-1264.

Reinert, E.S. (2007) How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor (London: Constable & Robinson).

Richards, J. (1982) 'Politics in Small Independent Communities: Conflict or Consensus?', Journal of Commonwealth and Comparative Politics, 20 (2), 155-17l.

Ringeling, A. (1993) Het imago van de overheid (Den Haag: VUGA).

Robbins, S.P. and Coulter, M. (2002) Management, 7th edn (Prentice Hall: Pearson Education).

Robinson, E.A.G. (1963) Economic Consequences of the Size of Nations (London: Macmillan).

Rodrik, D. (2007) One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth (Princeton: Princeton University Press).

Rodrik, D. and Subramanian, A. (2008) Why Did Financial Globalization Disappoint? (John E Kennedy School of Government), http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Why _Did_FG_Disappoint_March_24_2008.pdf, 16 June 2008.

Rogers, E.M. and Kincaid, D.L. (1981) Communication Networks: A New Paradigm for Research (New York: Free Press).

Rogers, E.M. (2003) Diffusion of Innovations, 5th edn (New York: Free Press).

Rothwell, R. and Zegveld, W. (1981) Industrial Innovation and Public Policy (London: Frances Pinter).

Rothwell, R. (1984) ‘Creating a Regional Innovation-Oriented Infrastructure: The Role of Public Procurement’, Annals of Public & Cooperative Economics, 55 (2), 159-172.

Rhodes, W. (1997) Understanding Governance (Buckingham: Open University Press).

Ruef, M. and Scott, W.R. (1998) ‘A Multidimensional Model of Organization Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments’, Administrative Science Quarterly, 43 (4), 877-904.

Samuelson, P.A. (2004) ‘Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization’, Journal of Economic Perspectives, 18 (3), 135-146.

Sanders, R.P. (1998) ‘Heroes of the Revolution’, in P.W. Ingraham, J.R. Thompson and R.P. Sanders (eds) Transforming Government: Lessons from the Reinvention Laboratories (San Francisco: Jossey-Bass).

SCP (2011) Infonnele groepen Verkenningen van eigentijdse bronnen van socia Ie cohesie (Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau).

Scharpf, EW. (1994) ‘Games real actors could play positive and negative coordination in embedded negotiations’, Journal of Theoretical Politics, 6 (1), 27-53.

Scharpf, F.W. (1997) Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research (Boulder, CO: Westview Press).

Scharpf, EW. (1997) Employment and the Welfare State: a Continental Dilemma (Cologne: Max Planck Institute).

van der Scheer, W. (2007) ‘Is the New Health-Care Executive an Entrepreneur?’, Public Management Review, 9 (1), 49-65.

Schudson, M. (1998) The Good Citizen: A History of American Civic Life (New York: Martin Kessler Books).

Schuller, T., Baron, S. and Field, j. (2000) ‘Social Capital: A Review and Critique’, in S. Baron, J. Field and T. Schuller (eds) Social Capital: Critical Perspectives (Oxford: Oxford University Press).

Schumpeter, J.A. (1912) Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung (München und Leipzig: Duncker and Humblot).

Schumpeter, J.A. (1934) Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Schumpeter, J.A. (1942) Capitalism, Socialism, and Democracy (New York: Harper).

Schumpeter, J.A. (1947) Capitalism, Socialism, and Democracy, 1st edn (London: Allen & Unwin).

Schumpeter, J. (1969) The Theory of Economic Development. An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle (Oxford: Oxford University Press).

Schut, F.T. and Van de Ven, W.P.M.M. (2005) 'Rationing and Competition in the Dutch Health-Care System', Health Economics, 14, 59-74.

Scott, W.R. and Meyer, J.W. (1991) 'The Organization of Societal Sectors', in W.W.

Powel and P.J. DiMaggio (eds) The New Institutionalism in Organizational Analysis (Chicago: University of Chicago Press).

Scott, j.e. (1998) Seeing Like a State (New Haven/London: Yale University Press).

Scott, J.e. (2000) Social Network Analysis: A Handbook, 2nd edn (Thousand Oaks, CA: Sage Publications).

Scott, W., Ruef, M., Mendel, P. and Carona C. (2000) Institutional Change and Health Care Organizations: From Professional Dominance to Managed Care (Chicago: University Press of Chicago).

Scott, W. (2001) Institutions and Organizations, 2nd edn (Thousand Oaks, CA, London, and New Delhi: Sage Publications).

Selznick, P. (1984) Leadership in Administration: A Sociological Interpretation (Berkeley: University of California Press).

Serra, A. (1613) Breve trattato delle cause che possono far abbondare I'oro e l'argento dove non sono miniere (Naples: Lazzaro Scorriggio).

Sharif, N. (2006) 'Emergence and Development of the National Innovation Systems Approach', Research Policy, 35 (5), 745-766.

Shenhar, A.J., Dvir, D., Levy, O. and Maltz, A.e. (2001) ‘Project Success: A Multidimensional Strategic Concept’, Long Range Planning, 34, 699-725.

Skelcher, e., Klijn, E.H., Kubler, D., Sørensen, E. and Sullivan, H. (2011) ‘Explaining the democratic anchorage of governance networks: Evidence from four European countries’, Administrative Theory and Praxis, 33 (1), 7-38.

van SIyke, D.M. (2006) ‘Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship’, Journal of Public Administration Research and Theory, 17 (2), 157-187.

Snellen, I.Th.M. (1987) Boeiend en geboeid (Alphen aan de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink).

Sørensen, E. (2006) ‘Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic Governance’, The American Review of Public Administration, 36 (1), 98-114.

Sørensen, E. and Torfing, J. (2011) ‘Enhancing collaborative innovation in the public sector’, Administration & Society, 43 (8), 842-868.

Spohrer, J.S., Vargo, L., Caswell, N. and Maglio, P.P. (2008) ‘The Service System is the Basic Abstraction of Service Science’, Proceedings of the 41st Hawaii International Conference on System Sciences.

von Stamm, B. (2003) ‘Managing Innovation, Design and Creativity’, Long Range Planning, 34, 699-725.

Star, S.L. and Griesemer, J.R. (1989) ‘Institutional Ecology, “Translations,” and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley’s Museum of Vertebrate Zoology’, Social Studies ofSciellce, 19 (3), 387-420.

Steinmetz, R., Thorhallsson, B. and Wivel, A. (2009) Small States Inside and Outside the European Union: The Lisbon Treaty and Beyond (Aldershot: Ashgate).

Steijn, B. (2004) ‘ICT, Organisations and Labour in the Information Society’, in P. Littlewood, I. Glorieux and I. Jonsson (eds.) The Future of Work in Europe (Aldershot: Ashgate), pp. 110-123.

Stolle, D. and Hooghe, M. (2005) ‘Inaccurate, exceptional, one-sided or irrelevant? The debate about the alleged decline of social capital and civic engagement in Western societies’, British Journal of Political Science, 35 (1), 149-167.

Stone, D. (2003) The Policy Paradox (New York: Norton & Co).

Suchmann, M.e. (1995) ‘Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches’, The Academy of Management Review, 20 (3), 571-610.

Suddaby, R. and Greenwood, R. (2005) ‘Rhetorical Strategies of Legitimacy’, Administrative Science Quarterly, 50 (1), 35-67.

Sullivan, H. and SkeIcher, e.K. (2002) Working Across Boundaries. Collaboration in Public Services (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Sundbo, J. (1998) The Theory of Innovation: Entrepreneurs, Technology and Strategy (Cheltenham: Edward Elgar).

Sundbo, J. and Fuglsang, L. (2002) Innovation as Strategic Reflexivity (London: Routledge).

Sutton, P. (1987) ‘Political Aspects’, in e. Clarke and T. Payne (eds) Politics, Security, and Development in Small States (London: Allen and Unwin).

Swift, F. (1993) Strategic Management in the Public Service - The Changing Role of the Deputy Minister (Canada: Canadian Centre for Management Development).

Teisman, G.R., van Buuren, M.W. and Gerrits, L.M. (2009) Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments (London: Routledge), pp. 193-212.

Terry, L. (1990) ‘Leadership in the Administrative State. The Concept of Administrative Conservatorship’, Administration & Society, 21 (4), 395-412.

Terry, L. (1996) Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator (Thousand Oaks, CA: Sage Publications).

Teske, P. and Schneider, M. (1994) ‘The Bureaucratic Entrepreneur: The Case of City Managers’, Public Administration Review, 54 (4), 331-340.

Thaens, M. (2006) Verbroken verbindingen herstelt (Lemma: Den Haag).

Thelen, K. (2002) ‘The Explanatory Power of Historical Institutionalism’, in R. Mayntz (eds.) Akteure-Mechanismen-Modelle. ZurTheoriefähigkeit MakroSozialerAnalysen (New York: Frankfurt).

ThoraIIsson, B. and Wivel, A. (2006) ‘Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know?’, Cambridge Review of International Affairs, 19 (4), 651-668.

Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004-2005) Onderzoek naar infrastmctuurprojecten. Tweede Kamer (29283 - nrs. 1-10) (The Hague: Sdu Uitgevers).

Toivonen, M., Touminen, T. and Brax, S. (2007) ‘Innovation Process Interlinked with the Process of Service Delivery: A Management Challenge in KIBS’, Économies et Sociétés, 8 (3), 355-384.

Tonkens, E. (2006) De bal bij de burger (Amsterdam: Vossiuspers).

Turner, J.R. and Keegan, A. (1999) ‘The Versatile Project-Based Organization: Governance and Operational Control’, European Management Journal, 17 (3), 296-309.

Tushman, M.L. (1977) ‘Special Boundary Roles in the Innovation Process’, Administrative Science Quarterly, 22 (4), 587-605.

Tushman, M.L. and Scanlan, T.J. (1981) ‘Boundary spanning individuals: Their role in information transfer and their antecedents’, The Academy of Management Journal, 24 (2), 289-305.

Tushman, M.L. and Scanlan, T.J. (1981) ‘Characteristics and External Orientations of Boundary Spanning Individuals’, The Academy of

Management Journal, 24 (1), 83-98.

Uzzi, B. and Spiro, J. (2005) ‘Collaboration and creativity: The small world problem’, American Journal of Sociology, 111, 447-504.

van Twist, M. (1994) Verbale vemieuwing (Den Haag: VUGA).

Valente, T. (1998) Network Models of the Diffusion of Innovations (Creskill, NJ: Hampton Press).

Varkevisser, M., Capps, C.S. and Schut, F.T. (2008) ‘Defining Hospital Markets for Antitrust Enforcement: New Approaches and Their Applicability TOT The Netherlands’, Health Economics Policy and Law, 3 (23), 7-29.

Veenswijk, M. (2006) ‘Cultural Change in the Public Sector: Innovating Frontstage and Backstage’, in M. Veenswijk (ed.) Organizing Innovation (Amsterdam/Berlin/Oxford/Tokyo/Washington, D.C.: lOS Press).

Venkatesh, V., Morris, M., Davis, G. and Davis, F. (2003) ‘User acceptance of information technology: Toward a unified view’, MIS quarterly, 27 (3), 425-478.

van de Ven, A.H. and Rogers, E.M. (1988) ‘Innovations and Organizations - Critical Perspectives’, Communication Research, 15 (5), 632-651.

van de Ven, A., Polly, D., Garud, R. and Venkataraman, S. (1999) The Innovation Journey (Oxford: Oxford University Press).

van Gunsteren, H.R. (1976) The Quest for Control: A Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs (London: Wiley).

Vigoda-Gadot, E., Shoham, A., Schwabsky, N. and Ruvio, A. (2008) ‘Public sector innovation for Europe: a multinational eight-country exploration of citizens’ perspectives’, Public Administration, 86 (2), 307-329.

Voets, J. (2008) Intergovernmental Relations in Multi-Level Arrangements: Collaborative Public Management in Flanders (Leuven: KU Leuven).

Voets, J., Van Dooren, W. and De Rynck, F. (2008) ‘A Framework for Assessing the Performance of Policy Networks’, Public Management Review, 10 (6), 773-790.

Voorberg, W.H., Bekkers, V.J.J.M. and Tummers L.G. (2013) Embarking on the Social Innovation Journey,’ a Systematic Review of the Potential of Co-creation with Citizens (Paper Presented at the 2013 IRSPM Conference Prague, Rotterdam: Erasmus University).

Wade, R. (1990) Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization (Princeton: Princeton University Press).

Wade, R. (2004) Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization, 2nd edn (Princeton: Princeton University Press).

Walker, R.M. and Enticott, G. (2004) 'Using Multiple-Informants in Public Administration: Revisiting the Managerial Values and Actions Debate', Journal of Public Administration Research and Theory, 14 (3), 417-434.

Walker, R.M. (2006) 'Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government', Public Administration, 84 (2), 311-335.

Walsh, V. (1988) 'Technology and Competitiveness of Small Countries: A Review' in C. Freeman and B.Å. Lundvall (eds) Small Countries Facing Technological Revolution (London: Pinter).

Walters, J. (2001) Understanding Innovation: What Inspires It? What Makes It successful? (Arlington: PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government), www.endowment.pwcglobal.com. 17 December 2007.

Warrington, E. (1997) 'Introduction', Public Administration and Development (special issue), 17 (1), 3-12.

Wart, M. van (2012) Leadership in Public Organizations. An Introduction (Armonk: M.E. Sharpe).

Wasserman, S. and Faust, K. (1994) Social Network Analysis: Methods and Applications (New York: Cambridge University Press).

Weber, M., Roth, G. and Wittich, C. (1978) Economy and Society (Berkeley, CA: University of California Press).

Weick, K. (1969) The Social Psychology of Organizing (Reading, MA: Addison-Wesley).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2001) Het borgen van het publieke belang (Den Haag: Sdu).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2004) Bewijzen van goede dienstverlening: Rapporten aan de regering nr. 70 (Amsterdam: Amsterdam University Press).

Whitehead, M. (2003) "In the shadow of hierarchy": Meta-governance, policy reform and urban regeneration in the west midlands', Area, 35 (1), 6-14.

Williams, T.M. (1999) 'The Need for New Paradigms for Complex Projects', International Journal of Project Management, 17 (5), 296-273.

Williams, P. (2002) 'The competent boundary spanner', Public Administration, 80 (103), 124.

Williamson, J. (1990) 'What Washington Means by Policy Reform', in J. Williamson (ed.) Latin American Adjustment: How Much Has Happened? (Washington, D.C.: Institute for International Economics).

Winch, G.M. (2002) Managing Construction Projects (Oxford: Blackwell Science).

Wolf, T. de and Holvoet, T. (2005) 'Emergence versus self-organisation: Different concepts but promising when combined', Engineering Self Organising Systems: Methodologies and ApplicatiollS, Lecture Notes in Computer Science, 3464, 1-15.

World Bank (2006) Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform (Washington, D.C.: World Bank).

WiIlke, H. (1991) Systemtheorie, 3rd edn (Stuttgart/New York: Fisher).

Windrum, P. (2008) ‘Innovation and Entrepreneurship in Public Services’, in P. Windrum and P. Koch (eds) Innovation in Public Sector Services. Enterpreneurship, Creativity and Management (Cheltenham: Edward Elgar).

Windrum, P. and Koch, P. (2008) Innovation in Public Sector Services. Enterpreneurship, Creativity and Management (Cheltenham: Edward Elgar).

Yin, R.K. (2003) Case Study Research: Design and Methods, 3rd edn (London: Sage Publications).

Young Foundation (2006) Social Silicon Valleys: A Manifesto for Social Innovation, What It Is, Why It Matters and How It Can Be Accelerated (London: Young Foundation).

Zand, D.E. (1972) ‘Trust and Managerial Problem Solving’, Administrative Science Quarterly, 17 (2), 229-239.

Zouridis, S. and Termeer, K. (2006) ‘Never the Twain Shall Meet. Een oxymoron: innovatie in het openbaar bestuur’, Bestuurskunde, 14 (7/8), 13-23.

Zwaard, J. van der and Specht, M. (2013) Betrokken bewoners, betrouwbare overheid.

Condities en competenties voor burgerkracht in de buurt (Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken).

المترجم في سطور

د. بندر بن قاسم الهجن.

المؤهلات العلمية:

- دكتوراه في الدراسات اللُّغوية التطبيقية، جامعة لانكستر، بريطانيا.

- ماجستير في الدراسات اللُّغوية التطبيقية، جامعة كولومبيا في نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية.

- بكالوريوس في العلاقات والمنظمات والقانون الدولي، جامعة جورجتاون، الولايات المتحدة الأمريكية.

العمل الحالي:

مدير عام البرامج، أكاديمية مسك، مؤسسة الأمير محمد بن سلمان بن عبد العزيز (مسك) الخيرية.

الأنشطة العلمية:

- Al-Hejin, B. (2015). Covering Muslim women: Semantic macrostructures in BBC News. Discourse and Communication, 9 (1), 19-46.

- Al-Hejin, B. (2012). Linking critical discourse analysis with translation studies: An example from BBC News. Language and Politics,11

(3), 311-335.

- Al-Hejin, B. (2004). Attention and awareness: Evidence from cognitive and second language acquisition research. Working Papers in TESOL and Applied Linguistics, 4 (1).

تم التصميم والإخراج الفني والطباعة في
الإدارة العامة للطباعة والنشر بمعهد الإدارة العامة - 1440هـ

[1←]
www.firstscience.com/home/poems-and-quotes/quotes/linus-pauling-quote_2399

[2←]
لم تُدرج المستشفيات في الاستطلاع. والسبب في ذلك هو أن المستشفيات تختلف بشكل كبير عن رياض الأطفال والمدارس وغيرها من حيث الموظفون وعددهم، والميزانية / دورة المبيعات، والخدمات الأساسية، وغيرها. وهناك عدد من مؤسسات الرعاية الاجتماعية الأخرى التي لا تنتج خدمات الرعاية الأساسية للمواطنين، وهذه أيضاً لم تُدرج في الاستطلاع. ومن الأمثلة على ذلك مؤسسات القطاع العام المعنية بمعالجة مياه الصرف الصحي، وصيانة الحدائق والترميم، وما إلى ذلك.

[3←]
شاركت مؤسسات من البلديات التالية في الدراسة:

Aabenraa, Aalborg, Århus, Brøndby, Esbjerg, Frederiksberg, Frederikshavn, Greve, Guldborgsund, Hedensted, Heming, Hjørring, Holbæk, Hvidovre, Kalundborg, Kolding, København, Mariagerfjord, Norddjurs, Odense, Roskilde, Slagelse, Thisted, Tønder, Viborg.

[4←]
المنظمات السياسية والإدارية هي في الغالب الوزارات، والوكالات الوطنية، ومكتب رئيس البلدية في البلديات والمناطق.

[5←]
المترجم: هذه النسبة وما قبلها (64٪، 13٪) هي نسب تقريبية، وهي كما وردت في النص الأصلي.

[6←]
ذكر المؤلف واحدة، ولم يشر إلى الأخرى (المترجم).

[7←]
استناداً لأدبيات الدول الصغيرة (مثل: ساتون Sutton، 1987؛ براي وباكرBray and Packer، 1993)، تعتبر القدرات الإدارية أكثر تأثُّراً بالحجم من المجالات الأخرى؛ لأنها تعتمد بشكل مباشر على عوامل، مثل الترابط وخصوصية المجتمعات الصغيرة. التفريق بين الدول الصغيرة والمجتمعات الصغيرة مفيد جداً، خاصة لدراسات الإدارات الصغيرة. وقد أشار بينيديكت (Benedict، 1966) إلى أن المعايير الرئيسية لحجم «الأراضي» (الدول) هي المساحة والسكان؛ في حين أن معايير حجم «المجتمعات» هي عدد ونوعية العلاقات المتعلقة بالأدوار. دراسة الإدارة العامة لديها دلالات مترتبة عن مفهوم المجتمعات الصغيرة حيث

«يعرف الجميع الجميع»، ويتم تحديد الخط الفاصل بين الدول الصغيرة والكبيرة عادةً بتعداد سكاني يتراوح ما بين 1-2 مليون نسمة.

[8←]

ينبغي التنبيه هنا أن الخصائص التي تنفرد بها الدول الصغيرة يمكن بسهولة الخلط بينها وبين مشاكل التنمية بشكل عام. على سبيل المثال، بينيديكت (Benedict، 1966، ص 32) يرى أن البلدان الأقل نمواً، حتى الكبيرة منها، تتميز اجتماعيًّا بالعلاقات الشخصية المتعلقة بالأدوار، وهي صفة يدعي أنها خاصة بالمجتمعات الصغيرة. ويقول مونتغمري (Montgomery, 1986): إن التناقض الإداري في الدول النامية هو التردد الشديد في اتخاذ القرارات والإجراءات. هذه النتيجة مشابهة لما يدعيه الآخرون عن الدول الصغيرة، مثل: لوفنثال (Lowenthal، 1987، ص 35)، وساتون (Sutton، 1987، ص 19). ومن ثَمَّ ينبغي عدم الاستهانة بقضايا التنمية عند دراسة الدول الصغيرة (انظر أيضاً مونتغمري Montgomery، 1986؛ وارينغتون Warrington، 1997).

[9←]

لقراءة ملخص أساسي للمبررات الثلاثة الأولى، انظر: والش (Walsh, 1988)، وفريمان ولوندفال (Freeman and Lundvall, 1988)، وقبل ذلك أيضاً روبنسون (Robinson, 1963).

[10←]

لا يوجد سوى دراسات حالات قليلة عن المشتريات العامة الهادفة للابتكار على المستويين المحلي والإقليمي في الأدبيات المتاحة، على سبيل المثال: إيدلير وآخرون (Edler et al، 2005)؛ بول وساندبرج (Pohl and Sandberg، 2005)؛ بنكس (Binks, 2006).

[11←]

في مجال النقل، على سبيل المثال، يجب على مقاولي جَمْع النُّفايات ومُقدِّمي وسائل النقل العام وشركات سيارات الأجرة استخدام المركبات النظيفة في ستوكهولم. ولا يتم التعاقد وإصدار التراخيص إلا للمقدمين الذين يضمنون استخدام عدد معين من السيارات النظيفة.

[12←]

هذا لا يعني أن المدن الأخرى لا تشارك في مشتريات الحلول المبتكرة على الإطلاق. على العكس من ذلك، فقد كشفت دراسات الحالات التي تمَّ القيام بها أنها جهود منفردة وليس نشاطاً منسقاً.

[13←]

عندما تم التواصل مع ممثلي المدن من أجل فرز المرشحين المحتملين لحالات دراسية للمشتريات الابتكارية، ذكرت الغالبية العظمى من المدن أنها لم تشهد مثلَ هذه الحالات. وكما توضح الدراسة فإن جميع المدن بالفعل تؤثِّر في الابتكار من خلال المشتريات، ولكن في معظم الحالات يتم ذلك بشكل غير مباشر أو دون وضع هذا الهدف في عين الاعتبار.

[14←]

أمثلة للسياسات الحالية على المستوى الوطني موجودة، على سبيل المثال، في المملكة المتحدة وهولندا (انظر ECEG، 2005).

[15←]

قد يشمل ذلك «أيام الصناعة»، والحوارات الفنية، والتعامل مع عروض (غير مطلوبة)، واستشارات مع وكلاء نقل التقنية.

[16←]

الأمثلة تشمل معايير المناقصة الأكثر جدوى اقتصادياً (most economically advantageous tender criteria)، والحوار التنافسي، والمواصفات على أساس الأداء، والرجوع للمعايير، والاتفاقات الإطارية.

[17←]

قبول المتطوعين للمشاركة في الدراسة بهذا الشكل يجعل العينة متحيزةً نحو الأشخاص الأكثر اهتماماً بهذا الموضوع، ولكن بما أن هدفنا هو فهم كيف يعمل الابتكار، فإن هذا التحيز الطفيف لا يشكِّل تهديداً لمصداقية الدراسة، على الرغم من أنه يحدُّ من إمكانية تعميم النتائج التي توصلنا إليها للحكومات التي يقلُّ فيها الاهتمام بالابتكار.

[18←]

قد تم تحديد عينة الدراسة من قِبل ضابط اتصال داخلي في كل مجلس، ومن خلال قوائم الموظفين الداخليين. وتمَّ تعزيز معدلات الاستجابة من خلال الاتصال مرتين كحد أدنى بجميع المشاركين المحتملين ضمن العينة.

[19←]

تم اختبار قائمة عناصر الاستبانة على نطاق واسع خلال دراسة تجريبية.

[20←]

طُلب من المستجيبين اعتبار التواصل عن طريق الهاتف أو البريد الإلكتروني أو التواصل الشخصي، واستبعاد تعاميم البريد الإلكتروني العامة. وطُلب من المشاركين تسجيل تكرار الاتصال على مقياس من خمس درجات تتراوح بين «أبداً» (صفر) إلى «يومياً» (أربع).

[21←]

تمَّ إنشاء خرائط لكلٍّ من شبكات المشورة والمعلومات الإستراتيجية، ولكننا لم نقدم شبكات المشورة هنا؛ لأن شبكات المعلومات الإستراتيجية هي الأكثر أهميةً في تحديد مكانة المبتكِر (انظر كونسيدين ولويس Considine and Lewis، 2007).

[22←]

التطبيع (normalization) يجعل درجات المركزية قابلةً للمقارنة عبر شبكات ذات أحجام مختلفة (سكوت Scott، 2000). وهذا أمر مهم نظراً للاختلاف الكبير في حجم الشبكات عبر الحكومات المختلفة.

[23←]

تمَّ تضمين شبكة المعلومات الإستراتيجية فقط؛ لأنها الأفضل في تفسير التنبؤ بمكانة المبتكِر (انظر كونسيدين ولويس Considine and Lewis، 2007).

[24←]
قد أثارت الأساليب القائمة على الترشيح لتحديد الجهات الرئيسية انتقادات؛ لكونها غيرَ موضوعية إلى حد كبير، ولكن عند التعامل مع المجموعات الصغيرة والمتوسطة الحجم للذين يعملون على مقربة مع بعضهم البعض، فمن المعقول أن نتوقع أنهم سوف يكونون على دراية جيدة بسمعة بعضهم البعض فيما يخصُّ أداء العمل. ويؤيد ذلك الارتباط الوثيق بين ترشيحات «المبتكرين الرئيسيين» وبروز الأشخاص الذين تم تحديدهم كجهات مهمة في دراسات حالات الابتكار الست عشرة التي تم إجراؤها كجزء من الدراسة الكبرى.

[25←]
تم استلام 464 ترشيحاً من الحكومات المحلية الأربع، وكانت جميعها من السياسيين والبيروقراطيين دون أي ترشيح موجَّه إلى جهات خارجية.

[26←]
تم تطبيق نماذج بشكل مكثف باستخدام متغيرات معيارية بديلة؛ لتأكيد أن هذا البعد ليس له تأثير كبير على مكانة المبتكِر.

[27←]
هذا ما أدَّى إلى الأحداث التي تمت دراستها في المنطقة الحضرية خلال بناء وتشغيل خدمة (راندستادريل) بعد عام 2001. وقد تم إجراء هذه الدراسة من قِبل المؤلفين، ويستند التحليل في هذا الفصل على هذه الدراسة. انظر هيوفيلهوف وآخرين (Heuvelhof et al., 2008).

[28←]
التغيرات في البيئة التي تفسِّر إعادة صياغة التفاعلات لا تعتبر جزءاً من النشاط الإداري.

[29←]
الألعاب السياسة هي عمليات تفاعل إستراتيجية تتشكل حول القضايا (كيكرت وآخرون Kickert et al.، 1997).

[30←]
مفهوم «الترتيب» يشير أساساً إلى استحداث واستدامة وتغيير المتطلبات بشكل يتناسب مع مجموعة من التفاعلات في لعبة السياسات (كليجن وتيسمان Klijn and Teisman، 1997، ص110).

[31←]
http://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp/initiatives/social-innovation-fund

[32←]

The big society The Times Apr 14, 2010.

[33←]

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index_en.htm